Étude générale BP-190F

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

Benjamin Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Révisé en octobre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

105-07441/

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

GÉNÉRALITÉS 1
A. Vers une nouvelle Loi 1
B. Des incidents braquent l'attention sur l'immigration 5
C. Questions de politique récurrentes 5

IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN? 6
A. La population du Canada 6
B. Les catégories d'âge 7
C. Le marché du travail 7

STRUCTURE ET OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION 10

CATÉGORIES D'IMMIGRANTS 12
A. Immigration à des fins sociales – Catégorie de la famille 12
B. Immigration pour des raisons humanitaires – Réfugiés et cas assimilés 13
1. Sélection de réfugiés à l'étranger 13
2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada 15
3. Examen des risques avant renvoi 18
C. Immigration à des fins économiques 19
1. Travailleurs qualifiés 20
2. Gens d'affaires immigrants 22
3. Candidats d'une province 23
D. Enjeux 23
1. Délais de traitement trop longs 23
2. La réussite économique des immigrants récents 25
3. Consultants en immigration 26

AIDES FAMILIAUX RÉSIDENTS 27

CONTRÔLE JUDICIAIRE 27

Page

RENVOIS 28

ATTESTATIONS DE SÉCURITÉ 31

RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION 33

ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION 35
A. Formation linguistique 35
B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAI 36
C. Programme d'aide au réétablissement – PAR 36
D. Programme d'accueil 36
E. Programme des prêts aux immigrants 37
F. Enjeux 37
1. Répartition géographique 37
2. Qui doit assurer les services? 38
3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger 39

VISAS DE RÉSIDENT TEMPORAIRE 40

ANNEXE 1. DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2003

ANNEXE 2. PLAN ANNUEL D'IMMIGRATION, 2004

ANNEXE 3. RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2002

ANNEXE 4. DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ PRÉSENTÉES AU CANADA, 1980-2002

ANNEXE 5. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

ANNEXE 6. JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION*

GÉNÉRALITÉS

Au Canada, les questions d'immigration et de protection des réfugiés constituent des défis constants et suscitent un débat continuel parmi les législateurs, les fonctionnaires et le grand public. En raison de la stricte application de la loi et des règlements, il arrive occasionnellement que des gens ordinaires se réfugient dans des églises pour tenter d'éviter d'être déportés. L'opinion publique, qui se traduit parfois par de généreux élans humanitaires, comme celui qui s'est manifesté d'avril à juin 1999, lorsqu'il s'est agi d'accueillir des réfugiés du Kosovo, reprouve par contre les gestes des personnes qui arrivent au pays « illégalement ». Outre les facteurs humains, plusieurs autres éléments entrent en jeu : l'ancienne Loi sur l'immigration était d'une complexité extrême, la nouvelle n'a pas fait ses preuves, l'ensemble du domaine se prête aux litiges et les ressources de Citoyenneté et Immigration Canada ont été radicalement réduites au milieu des années 1990.

Le Canada ne peut s'isoler des événements internationaux. Des incidents qui se produisent dans des coins reculés de la planète ont souvent des répercussions au pays tout comme en ont ceux qui se produisent plus près de chez nous; c'est ainsi que les effets des attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, continuent de se faire sentir.

A. Vers une nouvelle Loi

Les problèmes du programme sont loin d'être nouveaux. À l'automne de 1988, l'ancien processus de reconnaissance du statut de réfugié qui existait avant 1989 s'est presque effondré, et il a fallu 14 mois pour faire adopter par le Parlement un projet de loi de restructuration, ce qui a eu pour résultat de faire accumuler les dossiers, de susciter la confusion

---

* Cette étude a été publiée la première fois en janvier 1989 et mise à jour régulièrement depuis.

et d'exposer le système aux critiques du public. Dans deux rapports des années 1990, le vérificateur général a critiqué certains aspects du système de reconnaissance du statut de réfugié.

En 1992 et en 1995, la *Loi sur l'immigration* a fait l'objet de modifications considérables. Chacun des projets de loi a donné lieu à une importante controverse parmi les intéressés : avocats de l'immigration et des réfugiés, défenseurs des réfugiés, dont bon nombre travaillent dans des services d'établissement, organisations ethniques et particuliers bien renseignés, pour ne nommer que ceux-là.

À compter du milieu des années 1990, il y a eu un examen approfondi et à peu près ininterrompu des lois et des politiques en matière d'immigration et de statut de réfugié. Au début de janvier 1998, un groupe consultatif de trois personnes auprès du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a publié son rapport, *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*. Ce rapport, qui avait demandé un an de travail, reposait sur de larges consultations et ses auteurs y proposaient un examen complet de tous les aspects de la législation et de la politique canadienne en matière d'immigration[1] La ministre d'alors a continué de consulter le public et, en janvier 1999, elle a publié un document de travail. Ce document, *De solides assises pour le 21e siècle – Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, a lui aussi contribué à l'examen du système d'immigration du Canada[2]. Une importante mesure législative sur l'immigration était attendue, mais elle a été retardée.

À l'été de 1999, quatre bateaux transportant des migrants chinois étant arrivés au large de la Colombie-Britannique, le débat sur les lois et les politiques relatives à l'immigration et au statut de réfugié a pris une ampleur et une intensité renouvelées. La majeure partie des Canadiens ont été révulsé du spectacle qui leur était présenté : quelque 600 Chinois, dont un certain nombre d'adolescents, sont arrivés dans des conditions exécrables, à bord de navires qui prenaient l'eau; aucun n'avait de papiers et la plupart ont demandé le statut de réfugiés.

Les Canadiens se sont montrés déconcertés. Le débat ainsi suscité a ressemblé à celui qu'avait provoqué, au milieu des années 1980, l'arrivée de deux autres navires sur la côte est. Cette fois-ci, toutefois, le capital de sympathie était encore plus maigre, car on en

---

(1) Les auteurs du rapport sont Susan Davis, Roslyn Kunin et Robert Trempe.

(2) On peut trouver le rapport à l'adresse : http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/RL.pdf.

connaissait plus long sur l'organisation et le recrutement des migrants, et on savait que nombre d'entre eux avaient choisi comme destination finale la ville de New York plutôt que le Canada.

Bien que de nombreux Canadiens aient réclamé le renvoi immédiat des migrants en Chine, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et les personnes qui connaissent bien le processus relatif aux réfugiés ont expliqué les engagements internationaux et nationaux du Canada dans ce domaine. Ils ont fait remarquer que les nouveaux arrivants représentaient un minuscule pourcentage des demandeurs de statut de réfugié qui arrivent chaque année, surtout par avion ou en passant la frontière américaine. Les arrivées en masse occasionnent souvent une réaction de rejet, surtout lorsqu'on soupçonne fort que les migrants ne sont pas véritablement des réfugiés[3].

Les pressions sur Citoyenneté et Immigration Canada et le débat public duraient encore lorsque, en avril 2000, le vérificateur général du Canada a remis un rapport à la Chambre des communes. Dans le chapitre 3 de ce rapport, intitulé « Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration »[4], le vérificateur constatait que les agents d'immigration en poste à l'étranger étaient débordés et concluait que le ministère n'avait pas les ressources voulues pour traiter le nombre de demandes d'immigration nécessaire pour atteindre les niveaux visés.

Dans ce rapport, le vérificateur donnait également de nombreux exemples d'inefficacité opérationnelle et de mauvaise administration, suscitant des doutes au sujet de la qualité et de la cohérence des décisions prises dans le choix des immigrants. Selon lui, les évaluations médicales manquaient de cohérence et les outils juridiques guidant les décisions sur l'inadmissibilité pour des raisons médicales faisaient défaut. À son avis, l'information dont les agents des visas avaient besoin pour établir l'inadmissibilité pour des motifs de criminalité et de sécurité était rare et le ministère semblait vulnérable à la fraude et à l'abus. Autre fait également préoccupant, le vérificateur général révélait qu'un certain nombre de problèmes décelés existaient depuis longtemps; il en avait même signalé certains en 1990, dans son dernier examen sur le travail du ministère ne portant pas sur les réfugiés.

---

(3) Seul un nombre infime des demandes de statut de réfugié présentées par les migrants chinois arrivés par bateau en 1999 ont été acceptées.

(4) On peut trouver le rapport à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0003cf.html.

Le vérificateur général a conclu que les lacunes décelées limitaient gravement la capacité du gouvernement d'offrir le programme d'immigration et, par conséquent, ses bienfaits économiques et sociaux. En outre, la sécurité des Canadiens ne pouvait, selon lui, être garantie vu l'insuffisance des contrôles aux frontières(5).

La mesure législative longtemps attendue, le projet de loi C-31, Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, a été déposé aux Communes en avril 2000. L'étude du projet de loi venait tout juste de commencer lorsque les élections ont été déclenchées et que la 36e législature a pris fin. C'est ainsi que le projet de loi C-31 est resté en plan au *Feuilleton*. Le projet de loi C-11, qui l'a remplacé, a été présenté au Parlement en février 2001, et il a reçu la sanction royale le 1er novembre; la majeure partie de la nouvelle Loi, ainsi qu'un règlement entièrement nouveau, est entrée en vigueur le 28 juin 2002(6).

Avant même que le Parlement n'ait achevé l'étude de la nouvelle loi, les attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, ont de nouveau braqué l'attention sur certains aspects des lois et des politiques du Canada, notamment en ce qui concerne le système de reconnaissance du statut de réfugié et les contrôles appliqués aux frontières(7). Bien que les soupçons que les Américains ont eus au départ – selon lesquels les terroristes s'étaient introduits dans leur territoire en passant par le Canada – aient été infirmés, le Canada a fait l'objet de pressions pour qu'il renforce la sécurité à ses frontières. Le 12 décembre 2001, le ministre des Affaires étrangères d'alors, John Manley, et le directeur à la sécurité intérieure des États-Unis, Tom Ridge, ont signé la Déclaration canado-américaine sur la frontière intelligente, prévoyant un plan en 30 points visant à garantir la liberté de circulation des marchandises tout en renforçant la sécurité et en combattant le terrorisme(8). Un certain nombre des buts énoncés dans le plan

---

(5) Dans son rapport au Parlement en mai 2003, la vérificatrice générale a fait le suivi des recommandations contenues dans le rapport de vérification de l'année 2000. Elle a constaté qu'un certain nombre des difficultés soulignées auparavant avaient été résolues par la nouvelle loi, et qu'on avait fait du progrès dans bien des domaines. Les problèmes encore non résolus comprennent la surveillance médicale des demandeurs du statut de réfugié, l'assurance de la qualité des décisions en matière de sélection des immigrants prises dans les bureaux à l'étranger, les retards dans la mise à niveau des systèmes informatiques, le contrôle des formulaires et les rapports au Parlement. (Le rapport se trouve à l'adresse suivante : http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20030503ce.html.)

(6) L.C. 2001, c. 27.

(7) À cette date, le projet de loi était à l'étude au Sénat.

(8) La Déclaration et les documents qui l'accompagnent, y compris les mises à jour sur les rapports d'étape se trouvent à l'adresse : http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1247.

comportent des aspects concernant l'immigration et les réfugiés, et il faudra un certain temps avant qu'on les atteigne.

B. Des incidents braquent l'attention sur l'immigration

Même lorsque les débats sur la politique se calment, la presse fait régulièrement état d'incidents qui attirent l'attention sur l'immigration et la protection. Un nombre appréciable de ces cas portent sur la criminalité chez les immigrants et sur la difficulté d'expulser les personnes en cause. D'autres cas concernent des immigrants qui peuvent présenter des risques pour la sécurité. D'autres encore touchent des bonnes qui ont violé les conditions de leur permis de travail ou des familles ayant des problèmes médicaux qui font appel au public, à la presse et aux Églises pour éviter l'expulsion. Bref, les questions d'immigration, sous une forme ou l'autre, intéressent presque continuellement les médias et demeurent, par conséquent, au centre de l'attention du public.

C. Questions de politique récurrentes

De nombreuses questions générales concernant l'immigration et les réfugiés demeurent pertinentes année après année, notamment les suivantes :

- Les niveaux d'immigration sont-ils assez élevés? Sont-ils trop élevés?
- Quels genres d'immigrants sont préférables pour le Canada?
- De quels services d'établissement a-t-on besoin pour les nouveaux immigrants?
- Comment peut-on reconnaître équitablement et rapidement les diplômes d'étude et de formation des immigrants?
- Quelle devrait être la politique canadienne à l'égard des réfugiés? Le Canada accepte-t-il plus de demandes de statut de réfugié que d'autres pays?
- Comment faudrait-il réagir aux demandeurs de statut de réfugié qui arrivent sans documents?
- Comment peut-on empêcher les criminels et les personnes qui présentent des risques pour la sécurité d'entrer au Canada?
- Quel est le meilleur équilibre entre la facilitation de la circulation des personnes et l'exercice d'un contrôle aux frontières?
- Pourquoi a-t-on tant de mal à expulser les personnes qui n'ont pas le droit d'être au Canada, et que peut-on y faire?

- Faut-il continuer à expulser des personnes vers des pays qu'elles ne connaissent pas, alors qu'elles ont passé la majeure partie de leur vie au Canada?
- Comment le Canada peut-il honorer ses engagements humanitaires internationaux et assurer un leadership dans ce domaine?
- Dans le monde de l'après-11 septembre 2001, comment peut-on défendre les intérêts du pays en matière de sécurité sans limiter indûment les droits individuels? À la suite des malheurs de Maher Arar, devrait-on prévoir des mesures de protection ou des protocoles en ce qui a trait aux échanges d'information avec d'autres gouvernements?

Il va sans dire que dans le présent document, nous ne répondons pas à ces questions. Nous visons plutôt à y fournir un cadre général permettant au lecteur de prendre conscience des problèmes d'immigration et de connaître le programme d'immigration et l'information de base sur ce qui peut être un domaine très complexe du droit, de la politique et de l'administration gouvernementales(9).

IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN?

Récemment, la question de l'immigration a été étroitement liée à l'avenir du Canada parce que les conséquences des changements démographiques ressortent plus clairement. Étant donné le taux de natalité relativement peu élevé et le vieillissement de la population, bien des gens, tant à l'intérieur qu'en dehors du gouvernement, ont considéré l'immigration – une immigration beaucoup plus forte – comme essentielle si le Canada désire prévenir de graves perturbations sur le marché du travail et protéger les programmes sociaux. D'autres sont moins sûrs. Les répercussions de la démographie et le débat actuel qu'elles suscitent méritent donc que nous leur accordions une attention particulière.

Voici, en bref, quelques données démographiques essentielles.

A. La population du Canada

- Le taux de fécondité au Canada se situait à 1,51 en 2001, une hausse par rapport au minimum record enregistré en 2000, soit 1,49. Même s'il est

---

(9) Citoyenneté et Immigration Canada a un site Web utile, à l'adresse http://www.cic.gc.ca. Pour les organisations non gouvernementales, le Conseil canadien pour les réfugiés, organisme cadre, est un bon point de départ : http://www.web.net/~ccr/.

inférieur à celui des États-Unis, le taux canadien dépasse celui d'un bon nombre de pays européens[10].

- Aux taux de fécondité actuels, on prévoit que, dans 20 ou 25 ans, il y aura plus de décès que de naissances au Canada[11]. À ce moment-là, l'immigration assurera toute la croissance démographique. Aux États-Unis, on ne s'attend pas à ce que cette situation se produise avant une cinquantaine d'années.

B. Les catégories d'âge

- La grande génération du « baby boom » au Canada, soit les 10 millions de Canadiens qui sont nés dans une période de 20 ans, entre 1947 et 1967, approchent de la soixantaine et commenceront à prendre leur retraite dans quatre à neuf ans.
- La population en âge de travailler vieillit; de 1991 à 2001, le nombre de personnes de 45 à 64 ans a augmenté de près de 36 p. 100[12].
- L'âge médian se situe maintenant à plus de 37 ans[13].

C. Le marché du travail

- Dans la première moitié des années 1990, l'immigration a assuré 70 p. 100 de la croissance nette de la population active[14].
- D'ici 2011, l'immigration devrait assurer l'ensemble de la croissance du marché du travail[15].
- Des études révèlent déjà des pénuries de main-d'œuvre dans les services infirmiers, l'enseignement et les métiers spécialisés[16].

---

(10) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Naissances », 11 août 2003, qu'on peut consulter à l'adresse www.statcan.ca/Daily/English/030811/d030811a.htm. Le « taux de fécondité » est un chiffre hypothétique qui représente le nombre total d'enfants nés en moyenne à chaque femme âgée de 15 à 49 ans. Le taux canadien est passé de 3,8 en 1960 à 1,65 en 1987; il a ensuite augmenté lentement pour atteindre environ 1,7 en 1992, mais a oscillé autour de 1,6 pendant le reste des années 1990. On estime que le taux suffisant pour assurer le remplacement est de 2,1 enfants par femme. C'est en 1971 que ce taux a été atteint pour la dernière fois.

(11) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Tendances récentes de la fécondité canadienne et américaine, 1980-1999 », 3 juillet 2002; accessible à http://www.statcan.ca/Daily/Francais/020703/q020703a.htm.

(12) Statistique Canada, Recensement de 2001, Communiqué 2, 16 juillet 2002.

(13) *Ibid.*

(14) La stratégie d'innovation du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*, chapitre 5.1, accessible à http://www11.sdc.gc.ca/sl-ca/doc/section5_f.shtml.

(15) *Ibid.*

(16) Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Attirer les immigrants*, juin 2002, p. 2.

Évaluant les données qui précèdent, bien des gens soutiennent que les niveaux d'immigration du Canada doivent demeurer élevés ou augmenter nettement – jusqu'à 1 p. 100 de la population, voire beaucoup plus. Certains accordent plus d'importance dans l'ensemble aux besoins démographiques globaux, tandis que d'autres insistent sur les besoins du marché du travail, mais le résultat reste le même, c'est-à-dire un appui à des niveaux d'immigration élevés ou plus élevés pour répondre aux besoins immédiats et à ceux qu'on prévoit à plus long terme.

L'opinion inverse existe aussi. Ses promoteurs invoquent divers arguments. Ils signalent par exemple que, même si l'immigration peut avoir des répercussions sur le marché du travail et la population totale, elle a peu d'effets sur la structure d'âge de la population. Ils soutiennent que seul un taux de fécondité plus élevé peut modifier cette structure notablement[17]. À leur avis, l'immigration ne peut « résoudre » non plus les problèmes du vieillissement démographique. Les démographes soulignent que la génération du baby-boom a en réalité ralenti le vieillissement de la population canadienne, par rapport à celle des pays d'Europe de l'Ouest et du Japon. Selon eux, il faudra au Canada encore une vingtaine d'années pour avoir une structure des âges semblable à celle de certains pays européens; le pays a donc le temps de rajuster ses régimes de retraite et de services médicaux et de tirer parti de l'expérience des autres pays.

Certains démographes indiquent que les pénuries actuelles sur le marché du travail et les craintes de pénurie à l'avenir ne sont pas aussi importantes qu'on le soutient. Ils rappellent que le Canada a un taux de chômage relativement élevé et que les enfants de la génération du baby-boom arriveront sur le marché du travail au moment où leurs parents prendront leur retraite; selon eux, il y aura peut-être des pénuries dans 20 ans, mais il n'y a pas lieu de trop s'en inquiéter pour l'instant. Les démographes ajoutent qu'il n'y a guère de corrélation entre la taille d'un pays et son bien-être économique.

Des environnementalistes attirent l'attention sur le lien entre croissance démographique et dégradation de l'environnement, et ils contestent l'hypothèse de base voulant que la population du Canada doive continuer de croître. Ils font remarquer que les tendances actuelles observées dans l'établissement des immigrants, qui se dirigent en grande partie vers les trois villes principales du Canada, aggravent la congestion urbaine. Même si toutes les propositions voulant que les candidats à l'immigration soient d'une façon ou d'une autre obligés d'habiter dans des régions moins peuplées ont prêté à de vives controverses jusqu'à maintenant, on continue néanmoins à étudier diverses mesures qui pourraient les inciter à le faire.

---

(17) Santé et Bien-être Canada, *Esquisse du Canada de demain – Rapport de l'étude démographique*, 1989, p. 19-21.

D'autres font remarquer qu'il est faux de prétendre que les Canadiens seront « à la charge » des jeunes travailleurs. Ils signalent que les personnes de plus de 65 ans sont en meilleure santé que par le passé, qu'elles paient également des impôts et qu'un grand nombre d'entre elles font un contribution économique et non économique à la société. Selon eux, la conception que les gens se font de l'« âge avancé » est dépassée.

Le gouvernement fédéral a signalé et reconnu que les immigrants arrivés dans les années 1990 réussissaient au départ moins bien que leurs prédécesseurs, même si, en moyenne, ils avaient une instruction plus poussée que celle des Canadiens[18]. Les causes d'une telle situation peuvent être nombreuses : des systèmes inadéquats pour évaluer l'éducation dispensée à l'étranger et les titres de formation et fournir le recyclage qui peut être nécessaire; l'hésitation des employeurs canadiens à engager des travailleurs qui n'ont pas d'expérience au Canada ou qui ne possèdent pas parfaitement la langue; les attitudes négatives de certains employeurs à l'égard de l'embauche de nouveaux venus, surtout ceux qui appartiennent aux minorités visibles. Certains ont soutenu que, tant que ces problèmes n'auront pas été aplanis, il serait plus juste, envers les candidats à l'immigration, de maintenir l'immigration à un niveau modeste ou tout au moins de fournir aux candidats une meilleure information.

Il faut noter qu'il a y a lieu de croire que cette situation a commencé à s'améliorer au milieu des années 90, mais, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, ces progrès ont été hésitants[19].

Enfin, certains observateurs signalent que le programme d'immigration coûte cher. Au niveau fédéral, il faut des ressources importantes pour l'étude des dossiers à l'étranger et au Canada, pour les programmes d'établissement et d'intégration et pour les activités d'exécution supplémentaires que peuvent entraîner des niveaux d'immigration plus élevés. Les frais imposés aux demandeurs ne réduisent que partiellement ces coûts. Dans les provinces, beaucoup de nouveaux venus ont besoin de services d'établissement et leurs enfants doivent habituellement recevoir une formation dans la langue seconde, l'anglais ou le français. Certains immigrants ont besoin d'aide sociale et tous ont accès aux services médicaux auxquels ont droit tous les résidents permanents.

Y a-t-il un « bon » niveau d'immigration pour le Canada? Clairement, tout débat sur la question doit tenir compte de la démographie, de l'économie, des finances publiques et de

---

(18) À long terme, cependant, les immigrants ont toujours des résultats supérieurs à ceux des Canadiens de naissance.

(19) OCDE, *Étude économique du Canada*, 2003.

la capacité d'absorption (surtout dans les grandes villes), ainsi que de la dimension politique. Les décideurs doivent éviter de faire passer l'immigration pour une solution complète aux problèmes démographiques. Par contre, le programme devrait, idéalement, être assez souple pour atténuer d'importantes pénuries sur le marché du travail lorsqu'elles se produisent. Entre-temps, le Canada jouit, avec les États-Unis, d'un avantage net, parce que les populations des deux pays sont plus jeunes que celles d'autres démocraties occidentales et du Japon, et qu'ils peuvent tirer parti de l'expérience des autres[20]. Le Canada a aussi un autre avantage sur ces pays. Contrairement à ces derniers, qui se montrent généralement rébarbatifs à l'immigration, il possède un arsenal de moyens qui lui permettent de faire face aux changements qu'entraîne le vieillissement de sa population, y compris un programme d'immigration perfectionné, quels que soient les niveaux réels d'immigration, qui peuvent varier dans le temps.

STRUCTURE ET OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION

Le programme d'immigration du Canada se fonde d'abord sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[21] et son règlement d'application[22] ainsi que sur les décisions des tribunaux et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Sont également importants les diverses composantes des manuels de l'immigration, qui contiennent des directives et des instructions très détaillées destinées aux responsables de l'administration du programme, même si la Loi ou le règlement prévalent en cas de conflit[23].

Abstraction faite des questions démographiques de l'heure, on peut se demander pourquoi le gouvernement du Canada a un programme d'immigration, en vertu duquel il accueille, de surcroît, un nombre net d'immigrants par habitant plus élevé que tout autre pays du monde[24]. Il y a généralement trois réponses à cette question mais nous pourrions en ajouter bien d'autres. Chacune correspond à un élément particulier du programme.

---

(20) Il faut cependant souligner que les États-Unis ont un taux de fécondité nettement plus élevé que celui du Canada.

(21) L.C. 2001, c. 27. Cette loi est entrée en vigueur, pour la majeure partie, le 28 juin 2002.

(22) *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, en vigueur (à quelques exceptions près) depuis le 28 juin 2002.

(23) Les manuels peuvent être consultés en direct à l'adresse : http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/index.html.

(24) Les chiffres sur l'immigration nette tiennent compte de ceux qui quittent le pays et de ceux qui arrivent. Les autres pays qui ont d'importants programmes d'immigration sont les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande; Israël est habituellement considéré comme un cas à part.

A. Composante sociale – Le Canada facilite la réunification des familles et permet à l'unité familiale nucléaire (conjoints, enfants à charge) d'immigrer avec le demandeur principal. L'objectif 3(1)*d*) de la Loi est de « veiller à la réunification des familles au Canada ».

B. Composante humanitaire – À titre de signataire de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de la *Convention contre la torture*, le Canada entend les demandes de protection présentées par des personnes venues spontanément de l'étranger et se prononce. Il aide également des personnes qui se trouvent à l'étranger en accordant la résidence permanente à des réfugiés ayant l'aide du gouvernement ou parrainés par le privé et à d'autres personnes qui ont besoin de protection. Les objectifs 3(2)*b*) et *d*) de la Loi sont les suivants : « remplir les obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller »; et « offrir l'asile à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leurs opinions politiques, leur appartenance à un groupe social en particulier, ainsi qu'à ceux qui risquent la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités ».

C. Composante économique – Le Canada souhaite attirer des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires immigrants qui contribueront à la vie économique du pays et répondront aux besoins du marché du travail. L'objectif 3(1)*c*) est « de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada [...] »

Aux objectifs principaux qui précèdent, nous pouvons ajouter plusieurs autres facteurs. Le Canada se considère comme un pays d'immigrants. Au début du XX^{e} siècle, les immigrants ont colonisé l'Ouest; après la Seconde Guerre mondiale, ils ont afflué dans ses grandes villes et contribué de façon importante à en construire l'infrastructure physique et à en enrichir la culture. En accueillant des milliers de réfugiés indochinois, en 1979-1980, les Canadiens se sont sensibilisés au sort des réfugiés et à leurs besoins. Ainsi, l'histoire du pays a rendu les Canadiens généralement plus ouverts que d'autres aux immigrants et aux réfugiés, ainsi qu'au multiculturalisme qui en découle. Cette attitude est moins courante dans les pays qui n'ont pas connu la même histoire[25].

---

(25) À signaler que, à l'exception des mouvements migratoires vers l'Ouest, il y a 100 ans, l'immigration canadienne, au XX^{e} siècle et jusqu'à nos jours est avant tout un phénomène urbain.

CATÉGORIES D'IMMIGRANTS

A. Immigration à fins sociales – Catégorie de la famille

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'un des objectifs du programme d'immigration du Canada est la réunification des familles. En 1993, le nombre des immigrants de la catégorie de la famille a atteint une pointe de 110 563, puis s'est mis à diminuer[26]. En 2004, on compte de 52 500 à 55 500 membres de cette catégorie. Il importe toutefois de signaler que ces chiffres n'englobent pas les membres de la famille qui accompagnent un demandeur principal au Canada dès l'immigration initiale, pas plus que les membres de la famille à la charge des réfugiés sélectionnés à l'étranger et dont le dossier peut être traité dans le cadre de la même demande de résidence permanente d'une durée d'au plus un an. Par conséquent, la composante de la famille du programme d'immigration est plus importante que les chiffres de la « catégorie de la famille » ne permettent de le croire, et la composante de l'économie (le nombre de personnes choisies pour des raisons d'ordre économique) est plus faible.

Le tableau suivant indique les relations familiales prises en considération dans la catégorie de la famille :

Membres de la catégorie de la famille
• Conjoints, conjoints de fait et partenaires comparables à un conjoint[27]
• Enfants à charge[28]
• Enfants destinés à l'adoption
• Parents, grands-parents et leurs enfants à charge
• Frères, sœurs, neveux, nièces ou petits-enfants, s'ils sont orphelins, s'ils ne sont pas un conjoint et ont moins de 18 ans
• Tout parent, si le parrain est seul au Canada et n'a aucun autre membre de la famille à parrainer

---

(26) Ces chiffres sont ventilés entre conjoints et enfants (42 000) et parents et grands-parents (10 500-13 500).

(27) Un partenaire de fait est une personne qui cohabite depuis au moins un an, dans une relation conjugale, avec le parrain. Si une relation conjugale a existé pendant au moins un an sans cohabitation, à cause de la persécution ou d'un contrôle pénal, on considère qu'il existe tout de même une relation de fait. Les partenaires comparables à un conjoint sont les personnes qui habitent à l'extérieur du Canada et qui ont eu une relation conjugale avec le parrain pendant au moins un an.

(28) Les enfants de moins de 22 ans qui ne sont pas un conjoint ou un partenaire de fait au moment en cause; les enfants de 22 ans et plus qui sont des enfants à temps plein ou à la charge de leurs parents pour cause de handicap physique ou mental.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a apporté des modifications d'importance à la catégorie de la famille par rapport à l'ancienne loi :

- Les enfants de moins de 22 ans appartiennent maintenant à la catégorie de la famille, alors que l'âge était fixé à 19 ans dans un passé récent.
- Il est possible de parrainer une autre personne à partir de 18 ans plutôt que de 19.
- Les enfants sous tutelle légale seront désormais considérés comme des enfants à charge.
- Les conjoints de fait, de même sexe ou de sexe opposé, sont maintenant officiellement reconnus et ont les mêmes droits que les partenaires comparables à un conjoint.
- Les conjoints, partenaires de fait, partenaires comparables à un conjoint et enfants à charge sont soustraits aux exigences en matière de santé liées à une demande excessive de services.
- Les conjoints et les partenaires de fait autorisés à séjourner temporairement au Canada peuvent être parrainés pour être reçus au Canada comme membres d'une catégorie définie.
- Le groupe distinct des fiancés disparaît, mais ces personnes peuvent être parrainées si elles sont des partenaires comparables à un conjoint.
- Les méthodes ont été simplifiées pour le recouvrement des paiements, lorsqu'il y a manquement au parrainage.
- Il y a davantage de règles qui empêchent des gens de parrainer des membres de la famille; ainsi, ceux qui ont manqué à leurs obligations en matière de pension alimentaire à la famille, prévues par ordonnance judiciaire et ceux qui ont été reconnus coupables de certains crimes liés à la famille ne peuvent le faire.
- La durée de parrainage pour les conjoints et les partenaires de fait est maintenant de trois ans et, dans le cas des enfants, varie en fonction de l'âge ou de la situation de l'enfant.

B. Immigration pour des raisons humanitaires – Réfugiés et cas assimilés

1. Sélection de réfugiés à l'étranger

Pendant de nombreuses années, le Canada a favorisé le réétablissement des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans des situations semblables au moyen de parrainages privés et gouvernementaux. Depuis juin 2002, on exige soit un engagement du parrain, soit une recommandation d'une organisation ayant conclu une entente avec le gouvernement ou du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (bien que cette règle souffre des exceptions). Il y a toujours trois catégories de réfugiés ou de personnes assimilées qui peuvent être admis au Canada comme résidents permanents pour des motifs humanitaires :

- **Catégorie des réfugiés au sens de la Convention** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune possibilité raisonnable, dans l'immédiat ou dans un avenir proche, de trouver une autre solution permanente pour eux), et ils doivent répondre à la définition de réfugié donnée dans la Convention : ils doivent se trouver à l'extérieur de leur propre pays et avoir une crainte fondée d'être persécutés à cause de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques, de leur nationalité ou de leur appartenance à un groupe donné. Ils peuvent être parrainés par des intérêts privés ou recevoir l'aide du gouvernement.
- **Catégorie de personnes de pays d'accueil** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller, se trouver à l'extérieur de leur propre pays et être ou avoir été gravement et personnellement touchés par la guerre civile, un conflit armé ou des violations massives des droits de la personne. Le gouvernement n'offre pas de parrainer les membres de cette catégorie.
- **Catégorie de personnes de pays source** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller et habiter dans l'un des pays qui répondent à des critères particuliers. La liste de ces pays figure dans une annexe du règlement[29]. Ils doivent être gravement et personnellement touchés par la guerre civile ou un conflit armé dans ce pays, avoir été détenus ou emprisonnés parce qu'ils se sont exprimés de façon légitime ou ont exercé leurs droits fondamentaux, ou qui répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention[30].

Le Ministère a commencé dernièrement à sélectionner certains des réfugiés par groupes, au lieu de procéder au cas par cas comme par le passé. Ce traitement de groupe touchera quelque 900 réfugiés au cours de la prochaine année. Les deux premiers groupes sélectionnés sont arrivés au début de novembre 2003 en provenance d'un camp de réfugiés au Kenya. On a qualifié ces groupes, soit 30 Soudanais et 17 Somaliens, de « vulnérables » parce qu'ils subissaient depuis longtemps des persécutions dans le camp[31]. Chaque groupe de réfugiés sera réétabli dans la même collectivité dans l'espoir d'en faciliter l'intégration.

---

(29) Actuellement, la Colombie, le Guatemala, la République démocratique du Congo, le Salvador, la Sierra Leone et le Soudan.

(30) Les personnes des deux derniers groupes sont désignées, dans le nouveau règlement, comme « personnes protégées à titre humanitaire outre-frontière ». Ces catégories humanitaires ont été créées pour la première fois en 1997.

(31) Les Soudanais étaient persécutés parce qu'ils étaient chrétiens, les Somaliens, en raison de leur appartenance à une basse caste.

2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada

L'actuel système de reconnaissance du statut de réfugié et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont commencé leurs activités en 1989. Le système a été modifié par voie législative en 1992 et en 1995, puis de nouveau en 2001, par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le système de protection des réfugiés doit concilier un certain nombre de facteurs. La loi doit mettre en application l'essence de la *Convention relative au statut des réfugiés*, signée par le Canada en 1969, et son protocole. Cette convention requiert des signataires qu'ils ne renvoient pas, d'une manière ou d'une autre, des personnes à la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques. La loi doit également tenir compte des obligations que le Canada a contractées en vertu de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. La *Charte canadienne des droits et libertés* revêt une importance cruciale. En 1985, la Cour suprême du Canada a statué que la Charte s'appliquait aux demandeurs du statut de réfugié. Depuis, il y a eu un certain nombre de décisions importantes touchant à la fois le fond et les modalités des dispositions législatives sur l'immigration et les réfugiés.

En même temps, la loi doit être suffisamment sévère pour neutraliser la perception que le Canada ne contrôle pas ses frontières. Le gouvernement a longtemps craint que, sans contrôle, il n'y ait une désaffection généralisée pour tous les programmes d'immigration et de réfugiés. De plus, après les attentats du 11 septembre 2001, de fortes pressions se sont fait sentir pour que le Canada mette en place des mesures législatives et administratives pour réagir aux craintes des Américains, selon qui les États-Unis sont plus vulnérables à cause des faiblesses qu'ils croient percevoir dans le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Selon le gouvernement, le contrôle du nombre de demandeurs est aussi essentiel sur le plan opérationnel, compte tenu du grand nombre de demandeurs potentiels à l'échelle mondiale[32]. Ainsi, dissuader, par divers moyens, de nouveaux demandeurs de venir au Canada est un objectif très important du gouvernement[33]. La contradiction entre le fait que le Canada a un

---

(32) On trouvera à l'annexe 4 le nombre de demandes de statut de réfugié faites au Canada depuis 1980.

(33) Les méthodes utilisées sont les suivantes : l'imposition d'un visa de résident temporaire pour les pays d'où viennent un grand nombre de demandeurs; des amendes et des frais pour les transporteurs qui amènent au Canada des personnes sans documents; et un réseau de spécialistes en intégrité des mouvements migratoires (anciennement les agents de contrôle de l'immigration) qui collaborent avec les lignes aériennes pour empêcher ceux qui ne sont pas munis de documents valides de monter à bord des appareils.

système de détermination du statut de réfugié reconnu comme l'un des meilleurs du monde et celui qu'il déploie de grands efforts pour empêcher qu'on en profite est réelle et insurmontable.

L'ancienne *Loi sur l'immigration* ne contenait des dispositions que sur les demandes des réfugiés au sens de la Convention. D'autres motifs de protection se sont ajoutés avec le temps dans le règlement et les pratiques administratives et ont été exigés par la jurisprudence. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a confirmé cette perspective plus large, en employant l'expression « demande d'asile ». Les demandeurs qui ont gain de cause sont appelés « personnes protégées », et sont soit des « réfugiés au sens de la Convention » soit des « personnes à protéger ». Le pouvoir de prendre des décisions en matière de protection est toujours partagé entre la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et Citoyenneté et Immigration Canada, mais la nouvelle Loi a élargi le mandat de la Commission.

Tous ne sont pas autorisés à présenter une demande de protection au Canada. Les agents d'immigration (employés de Citoyenneté et Immigration Canada) appliquent des critères de recevabilité, et ces critères permettent d'empêcher le renvoi à la Commission des personnes visées par une mesure de renvoi[34] :

- des demandeurs qui ont déjà obtenu une protection à titre de réfugié au Canada ou dans un autre pays où ils peuvent retourner;
- des demandeurs qui ont déjà fait une demande rejetée par la Commission ou qui ont présenté des demandes non admissibles ou qui ont été retirées ou abandonnées[35];
- des demandeurs jugés inadmissibles pour des motifs de sécurité, parce qu'ils ont porté atteinte aux droits humains ou internationaux[36] ou pour grande criminalité ou criminalité organisé. Le motif de criminalité organisée constitue une nouvelle catégorie particulière. La grande criminalité se définit ainsi : *a*) condamnation au Canada pour un crime passible d'une peine de dix ans ou plus ou pour laquelle une peine de deux ans ou plus a été imposée; ou *b*) condamnation pour un crime qui, s'il avait été commis au Canada, aurait été passible d'une peine maximum de dix ans ou plus, ou si le ministre est d'avis que la personne constitue un danger pour le public[37];

---

(34) Très peu de demandeurs sont jugés inadmissibles avant le traitement de leur demande.

(35) Auparavant, il était possible de présenter une nouvelle demande après un séjour de 90 jours à l'étranger. Cette exigence ne s'appliquait pas pour les demandes retirées. Aujourd'hui, après six mois passés à l'étranger, on peut faire seulement une demande d'examen des risques avant renvoi (voir plus loin).

(36) Auparavant, pour qu'il y ait irrecevabilité pour des motifs de sécurité ou d'atteinte aux droits humains, il fallait que le ministre soit d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public de se prononcer sur la demande.

(37) Auparavant, la disposition relative à l'opinion sur le danger s'appliquait également aux condamnations au Canada; maintenant, une peine de prison de deux ans ou plus sert de critère, dans le contexte canadien, pour établir la grande criminalité.

- des demandeurs venant directement ou indirectement d'un pays désigné par règlement comme un « tiers pays sûr » (ces termes ne sont pas employés dans la Loi). La Loi établit des critères à respecter pour conclure des accords avec d'autres pays concernant la responsabilité de se prononcer sur les demandes et la désignation des pays.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont encouragé le Canada et les États-Unis à conclure un accord sur le pays qui serait responsable d'étudier les demandes dans les cas où le demandeur provient de l'autre pays[38]. Dès le début de juillet 2002, un texte provisoire était prêt pour consultation, et la version finale a été paraphée à la fin d'août de la même année. L'accord consacre le principe général voulant que les demandes soient examinées dans le premier des pays où le demandeur se trouve. L'accord ne vise que les personnes qui arrivent à des points d'entrée frontaliers. Un autre accord, sur lequel les États-Unis auraient insisté pour conclure l'accord principal, prévoit que le Canada acceptera l'établissement d'un maximum de 200 personnes à la demande des États-Unis[39].

Les dispositions régissant le renvoi de demandeurs du statut de réfugié vers un tiers pays sûr existent dans la loi depuis 1989, mais elles n'ont jamais été appliquées. Avec l'entrée en vigueur de l'accord canado-américain, ce renvoi deviendra possible. Les défenseurs des réfugiés au Canada (et aux États-Unis) se sont toujours farouchement opposés aux dispositions sur les tiers pays sûrs et ils s'y opposent toujours. Ils s'opposent en principe – ils soutiennent que les demandeurs devraient pouvoir choisir leur pays d'asile – et estiment aussi que, sous un certain nombre de rapports, le régime canadien est plus juste envers les demandeurs; en effet, les taux de détention sont plus élevés aux États-Unis et les demandeurs sont souvent détenus dans les mêmes établissements que les criminels; aux États-Unis, les demandeurs ont une capacité restreinte de travailler en attendant l'audience; les contraintes de temps pour la présentation d'une demande sont plus grandes aux États-Unis qu'au Canada; l'interprétation de la Convention sur les réfugiés est plus restrictive aux États-Unis qu'au Canada; et les demandeurs francophones préfèrent le Canada. De plus, les demandeurs ont plus facilement accès à l'aide juridique et à l'assistance sociale au Canada qu'aux États-Unis.

---

(38) Une tentative précédente avait échoué au milieu des années 1990.

(39) L'article 9 de l'Accord dispose : Le cas échéant, chacune des parties doit donner suite à la demande d'aide présentée par l'autre partie et s'efforcer, de la manière qu'elle estime justifiée dans les circonstances, de faciliter le réétablissement des personnes dont le besoin de protection a été établi. » On présume que ces personnes seront celles qui sont détenues par les États-Unis ailleurs que sur leur territoire.

Les défenseurs des réfugiés s'attendent à des impasses des deux côtés de la frontière, les fonctionnaires essayant de voir s'il est possible d'établir les relations familiales permettant l'entrée. Ils craignent aussi, parce que l'accord s'applique uniquement aux demandes faites à la frontière, que les demandeurs ne fassent appel à des passeurs pour entrer au pays illégalement. Une fois au Canada, ils peuvent faire une demande sans crainte d'être renvoyés aux États-Unis.

En date d'octobre 2004, les deux pays ont publié par anticipation leur règlement d'application, mais l'accord n'est pas encore en vigueur.

3. Examen des risques avant renvoi

Outre le processus de détermination du statut de réfugié, la Loi prévoit maintenant un « examen des risques avant renvoi » (ERAR) qui permet à la plupart de demander une protection à des fonctionnaires ministériels spécialisés avant d'être renvoyés du Canada. Ainsi, un demandeur dont la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande peut demander une protection au motif qu'il existe des faits nouveaux ou des faits qu'il n'était pas possible ni raisonnable de fournir au moment de l'audience initiale.

Dans de nombreux cas, les risques reconnus sont nombreux : les motifs prévus dans la Convention sur les réfugiés et dans la Convention sur la torture, et le risque de mort ou de traitements ou de châtiments cruels et inusités. Si la protection est accordée, ces personnes pourront demander la résidence permanente. Dans des cas précis, y compris celui des personnes qui ne peuvent être admises au Canada pour des motifs de sécurité, de criminalité organisée ou de grande criminalité et atteinte aux droits humains ou internationaux, on est plus exigeant, et, si la demande est acceptée, il y a simple sursis. Pour rendre des décisions dans ces cas, il faut tenir compte des questions liées aux dangers pour le public au Canada pour des motifs de criminalité ou de sécurité, ainsi que de la nature et de la gravité des actes commis par la personne en cause.

Le règlement prévoit des délais stricts pour la présentation de demandes de protection et d'observations[40]. Bien que, normalement, les décisions sur les ERAR se prennent sans audiences, le règlement prévoit des critères qui déterminent quand une audience s'impose. Ces critères concernent la crédibilité de la personne et sont directement liés à l'essence du risque qu'elle prétend craindre. Ils dépendent aussi de l'importance du témoignage de la personne pour prendre la décision sur la protection.

Le taux d'acceptation à la suite de l'ERAR n'est que de 3 p. 100.

---

(40) Ceux qui font leur demande dans les délais prescrits obtiennent automatiquement un sursis. Ceux qui ne respectent pas les délais ou produisent des demandes subséquentes n'ont pas droit à ce sursis automatique.

C. Immigration à des fins économiques

Ces dernières années, certains ont exprimé des doutes au sujet de l'ampleur et de l'efficacité de la composante explicitement économique du programme d'immigration. Les principales préoccupations exprimées par les commentateurs et le gouvernement partent de points de vue différents. Tout d'abord, comme nous l'avons signalé plus haut, le départ à la retraite de la génération du baby-boom, qui débutera au cours de cette décennie, fait craindre que la population active du Canada ne soit pas assez importante et compétente pour maintenir le niveau de vie et faire vivre le nombre croissant de Canadiens âgés. Par ailleurs, des pénuries de travailleurs qualifiés et de professionnels dans certains domaines ont déjà été remarquées, et on s'attend à ce qu'elles durent. Beaucoup voient dans l'immigration une solution au moins partielle à ces problèmes.

Par contre, d'autres font remarquer que certains immigrants de la composante économique des dernières années n'ont pas aussi bien réussi que les Canadiens et eux-mêmes l'auraient espéré. Le système de sélection a également fait l'objet de critiques au motif qu'il manque d'objectivité et de transparence, qu'il est vulnérable à la manipulation et qu'il est trop rigide. Par conséquent, Citoyenneté et Immigration Canada essaie depuis une dizaine d'années de concevoir un système de sélection qui répondrait mieux aux besoins du Canada, accroîtrait les chances des immigrants de la composante économique de s'établir avec succès et d'accélérer leur établissement[41]. Le système révisé, décrit comme une « approche du capital humain », est entré en vigueur en même temps que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Toutefois, on reconnaît de plus en plus que, tant que les problèmes de reconnaissance des titres de compétence et de la formation donnés à l'étranger ne seront pas résolus et que les employeurs ne seront pas plus disposés à engager de nouveaux immigrants, leurs chances de s'établir demeureront compromises.

---

(41) En novembre 1995, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé d'importantes modifications au système de sélection. Les propositions ont été vivement critiquées, puis abandonnées. L'ancienne « Liste des professions », utilisée pour cerner les professions en demande au Canada, n'a pas été révisée depuis 1997. À la fin de 1998, le ministère a produit un document de recherche sur le système de sélection, qui a été suivi de deux documents de consultation (en 1999 et en 2000). À toutes les étapes, on a consulté les gouvernements provinciaux, des groupes de l'industrie, les syndicats, les organismes de réglementation, ceux qui oeuvrent dans le domaine de l'immigration et d'autres personnes qui s'intéressent à l'immigration.

Enfin, certains se sont demandés, peut-être à cause des difficultés économiques d'immigrants récents, si le lien que le Canada voit depuis longtemps entre la prospérité économique et l'immigration est aussi fort qu'on ne l'avait cru[42].

1. Travailleurs qualifiés

Les travailleurs qualifiés sont des immigrants indépendants choisis pour contribuer à l'économie grâce à leur instruction, à leurs compétences et à leur formation. Pour être reconnu comme travailleur qualifié, le demandeur doit avoir travaillé pendant au moins un an, au cours des dix dernières années, dans l'un des domaines ou à l'un des niveaux figurant dans la Classification nationale des professions[43]. Essentiellement, cela veut dire que les demandeurs doivent avoir travaillé comme gestionnaires ou avoir occupé un emploi exigeant une formation collégiale, universitaire ou technique; ils doivent aussi donner la preuve qu'ils ont un certain montant pour subvenir à leurs besoins à leur arrivée au Canada, à moins qu'ils n'aient déjà un emploi qui les attend. La grille de sélection (« système de points d'appréciation ») règle leur admission[44]. Les agents conservent la possibilité de substituer leur propre évaluation, positive ou négative, lorsqu'ils estiment que le total de points du demandeur ne reflète pas fidèlement sa capacité de bien s'établir.

La nouvelle grille de sélection accorde des points pour les études, les capacités linguistiques, l'emploi, l'expérience, l'âge, l'emploi réservé et la capacité d'adaptation. L'évaluation subjective des « qualités personnelles » est disparue, remplacée par un groupe de cinq facteurs objectifs (valant de 3 à 5 points), le maximum étant fixé à 10 points. Le facteur « contrôle des niveaux » est disparu également, remplacé par la latitude laissée au ministre pour modifier la note de passage au besoin.

L'élimination de l'ancienne liste des professions de la grille de sélection permet d'accroître considérablement le nombre de catégories d'emploi. Ceux qui critiquaient la nouvelle grille craignaient cependant que les exigences rigoureuses des divers facteurs, avec une

---

(42) Par contre, personne ne met en doute que les pays en développement considèrent importants les fonds envoyés par ceux qui en ont émigrés, fonds qui dépassent habituellement les sommes d'aide directe de l'étranger.

(43) Il est également possible de désigner des professions comme à accès restreint si les demandes étaient trop nombreuses, ce qui risquerait de perturber le marché du travail au Canada.

(44) Le système de sélection joue également un rôle dans le choix des gens d'affaires immigrants, mais bien moindre. Notons que le Québec a son propre système de points. Voir la grille de sélection à l'annexe 5.

note de passage de 75 points, ne rendent très difficile l'immigration au Canada de travailleurs qualifiés. En fait, en septembre 2003, le ministre a annoncé que la note de passage serait ramenée de 75 à 67; ce changement est entré en vigueur le 1er décembre de la même année.

Lorsque le règlement d'application de la nouvelle Loi a été publié, une question extrêmement litigieuse s'est fait jour; il s'agit de la proposition voulant que la nouvelle grille s'applique à tous les demandeurs dont le dossier était à l'étude au moment de la prépublication du règlement, soit à un nombre considérable de personnes. Même si la décision finale sur les règles de transition représentait une sorte de compromis, celles-ci ont continué à faire l'objet de bien des critiques. Il en est résulté deux poursuites qui se sont soldées par un échec pour le gouvernement. En septembre 2003, ce dernier a décidé de permettre que tous les dossiers des demandeurs en attente depuis le 1er janvier 2002 soient évalués conformément à l'ancienne *Loi sur l'immigration*, et qu'en cas d'échec, ils le soient de nouveau au regard de la nouvelle. Les nouvelles règles sont entrées en vigueur le 1er décembre 2003.

Pendant qu'on semblait surtout se concentrer sur le système de points et ses effets – si le système était trop sévère, ce que devrait être la note de passage, et si les personnes sélectionnées selon ce système en raison de leurs compétences pouvaient les utiliser une fois arrivées au Canada – un autre problème a attiré l'attention du public. Il s'agissait des travailleurs sans papiers, dans le domaine de la construction en particulier, et qui se trouvaient surtout dans la région du Grand Toronto. Personne, y compris le gouvernement, ne dispose de données fiables sur le nombre de personnes concernées. Les estimations varient de « milliers » à « 76 000 » en Ontario seulement, et atteignent 200 000 pour l'ensemble du pays. Cette population particulière serait composée principalement de demandeurs n'ayant pas réussi à obtenir le statut de réfugié et de personnes qui sont demeurées au pays après l'expiration de leur permis de séjour temporaire (visa de visiteur).

En novembre 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mettait sur pied un programme pour accorder un statut juridique à ces travailleurs. Le programme serait d'abord mis en œuvre dans le secteur de la construction en Ontario, et il pourrait être appliqué dans d'autres secteurs et provinces plus tard. Le gouvernement a souligné que ce programme ne constituerait pas une amnistie en raison des connotations péjoratives de ce mot. Au moment de la rédaction de la présente version de l'étude, il semblerait que le programme autorise les demandeurs à obtenir un visa de résident temporaire, et qu'après deux ans, il leur permette de soumettre une demande de résidence permanente. Les vérifications réglementaires relatives à la criminalité et à la sécurité s'appliqueraient.

Le programme n'a pas échappé aux critiques. Certains ont fait observer qu'il ne bénéficie qu'à un petit nombre de travailleurs sans papiers, et seulement à ceux qui reçoivent l'appui de groupes syndicaux influents et bien organisés. Les travailleurs non syndiqués dans le secteur tertiaire ne sont pas touchés par le programme.

Entre-temps, le gouvernement a prolongé d'une autre année un programme (CREWS)[45] qui amène jusqu'à 500 travailleurs de construction par année au Canada pour une période limitée.

2. Gens d'affaires immigrants[46]

Il y a trois catégories de gens d'affaires immigrants : investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes.

Les investisseurs sont tenus de faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires, selon une norme objective, et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 800 000 $ par des moyens légaux. Ils doivent déposer 400 000 $ auprès du gouvernement fédéral, qui distribue l'argent entre les provinces participantes, pour investissement. Les investisseurs ne touchent aucun intérêt sur l'argent, qui leur est intégralement remboursé au bout de cinq ans[47].

Les entrepreneurs doivent également faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires en ayant assuré la gestion et exercé le contrôle d'une entreprise à un niveau défini et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 300 000 $ par des moyens légaux. Leur admission comme résidents permanents est conditionnelle au fait qu'ils sont propriétaires d'au moins un tiers d'une entreprise canadienne (selon la définition du règlement) et qu'ils créent au moins un emploi à temps plein pour une personne qui ne leur est pas apparentée. Ils doivent participer activement à la gestion de cette entreprise canadienne pendant au moins un an.

Tant les entrepreneurs que les investisseurs sont soumis à une grille de sélection modifiée qui accorde jusqu'à 35 points pour l'expérience dans les affaires, ainsi que des points pour l'âge, les études, la langue et la capacité d'adaptation.

---

(45) Le Construction Recruitment External Worker Services program.

(46) Le Québec a des règles différentes.

(47) Le « coût » de l'investissement pour l'investisseur est donc le plus souvent ce qu'il lui en coûte pour emprunter 400 000 $ pour cinq ans. On a maintes fois critiqué le programme, en affirmant qu'il se résume à une « vente de passeports ».

Des demandeurs peuvent être acceptés dans la catégorie des travailleurs autonomes s'ils peuvent faire une contribution importante à la société canadienne dans les domaines de la culture, des arts ou du sport[48] ou s'ils gèrent une exploitation agricole au Canada.

3. Candidats d'une province

Depuis 1998, les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent, au moyen du programme des candidats des provinces, de répondre aux besoins particuliers du marché du travail ou en matière d'investissement des différentes provinces, sauf le Québec[49]. Huit provinces et un territoire ont maintenant des accords leur permettant de proposer des candidats à l'immigration en utilisant leurs propres critères[50]. Le gouvernement étudie ensuite les demandes, dont la plupart sont acceptées[51]. Bien que les effectifs soient faibles pour l'instant[52], les provinces espèrent que le programme sera un moyen utile de répondre à leurs besoins régionaux et sur le plan démographique.

D. Enjeux

1. Délais de traitement trop longs

Au fil des ans, le temps qu'il faut pour traiter les demandes d'immigration a souvent été une source de controverses. On a constaté des retards dans diverses parties du monde et pour différentes raisons. Les délais de traitement ont toujours été longs à certains endroits – en Inde, par exemple, où la demande a été forte, où l'informatisation est en retard, et où la vérification des papiers doit se faire très minutieusement.

Ces dernières années, la demande s'est avérée particulièrement forte dans les pays asiatiques[53]. Par ailleurs, les délais de traitement ont augmenté à un tel point que les

---

(48) Ils doivent avoir été soit travailleurs autonomes dans les activités culturelles ou sportives ou avoir participé à des activités de cette nature à un niveau mondial.

(49) Voir plus loin les détails de l'Accord Canada-Québec.

(50) Ce sont l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et le Yukon.

(51) Les exigences législatives concernant la santé, la criminalité et la sécurité s'appliquent.

(52) Le niveau prévu du programme des candidats des provinces, en 2004, est de 3 500 immigrants.

(53) Depuis 1998, il y a plus d'immigrants qui arrivent au Canada de la Chine que de n'importe quel autre pays. Le nombre d'étudiants chinois n'est surpassé que par le nombre d'étudiants coréens. L'Inde est toujours arrivée au deuxième rang des pays d'émigration vers le Canada.

demandeurs de la composante économique doivent attendre plus de deux ans avant de pouvoir obtenir une entrevue à Beijing, et que le délai de traitement moyen est de quatre ans[54]. À Hong Kong, il s'écoule à l'heure actuelle environ quatre ans avant que les demandeurs de la catégorie « gens d'affaire immigrants » se rendent à l'étape de l'entrevue. En Inde, les demandeurs de la composante économique peuvent s'attendre à ne recevoir un accusé de réception de leur demande que neuf mois après l'avoir soumise.

Par le passé, des demandeurs avertis pouvaient présenter leur demande à un centre de traitement où le volume de demandes était moindre que celui de leur pays d'origine (à titre de non résident). Depuis mai 2003, cependant, tous les demandeurs sollicitant la résidence permanente doivent s'adresser à leur pays de résidence ou de nationalité, ce qui aggravera probablement la situation en Asie[55].

Le nombre de demandes d'immigration pouvant être traitées dans un centre durant une période donnée dépend surtout, mais pas uniquement, des ressources affectées à cette tâche. Les centres de traitement en Asie disposent de ressources considérables, mais il est évident qu'avec des ressources additionnelles, il serait possible d'accepter un plus grand nombre d'immigrants de cette région. En effet, on croit généralement que si *tous* les employés de Citoyenneté et Immigration Canada affectés au traitement des demandes d'immigration étaient réaffectés en Asie, il serait possible d'atteindre les niveaux d'immigration visés. Bien sûr, il n'est pas question de prendre une telle mesure parce qu'elle serait injuste envers les habitants d'autres régions du monde et qu'elle éliminerait la diversité du flux des immigrants.

Entre-temps, certains critiquent le Ministère parce qu'il n'alloue pas plus de ressources à la région asiatique et soulignent l'injustice d'une situation qui, en réalité, pourrait faire en sorte qu'il soit pratiquement impossible pour un Chinois ou une Chinoise d'émigrer au Canada à titre d'immigrant de la composante économique. Cependant, sans une augmentation substantielle des ressources, il est difficile de voir comment ces difficultés pourraient être résolues.

---

(54) On croit généralement que ces chiffres sont très optimistes.

(55) La résidence doit être autorisée depuis au moins un an. Les demandeurs qui viennent d'un pays où il n'y a pas de centre de traitement doivent faire parvenir leur demande à celui que leur indique Citoyenneté et Immigration Canada.

2. La réussite économique des immigrants récents

Des recherches récentes ont confirmé ce que l'on avançait depuis un certain temps : les immigrants récents ne sont pas aussi prospères que ceux qui les ont précédé. Par exemple, des données du recensement de 2001 montrent que l'écart entre les revenus des immigrants nouvellement arrivés qui travaillent à plein temps et ceux de leurs homologues nés au Canada s'est élargi depuis les vingt dernières années. Selon un document de recherche de Statistique Canada intitulé *Convergeront-ils un jour? Les gains des travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des dernières décennies*[56], entre 1980 et 2000, les gains réels des hommes qui sont immigrants récents (ceux qui sont arrivés dans les cinq ans précédant chacune de ces dates) ont non seulement diminué de 7 p. 100 en moyenne[57], mais que l'écart entre leurs gains et ceux des hommes nés au Canada a plus que doublé alors que, en 1980, les immigrants récents gagnaient 17 p. 100 de moins que les personnes nées au Canada et qu'en 2000, ils gagnaient 40 p. 100 de moins.

Pour ce qui est des femmes, l'écart est passé de 23 à 45 p. 100 entre 1980 et 2000, même si leurs revenus n'ont pas diminué en chiffres absolus.

Les immigrants les plus touchés ont été ceux des groupes d'âge intermédiaires; les jeunes immigrants n'ont pas tendance à avoir plus de difficulté à accroître leurs gains que les travailleurs nés au Canada. Il semble donc que l'expérience de travail à l'étranger ne rapporte pas les bénéfices économiques auxquels on pourrait s'attendre.

Une autre étude de Statistique Canada montre également que les immigrants récents ne réussissent pas aussi bien que leurs prédécesseurs. D'après *Le niveau de richesse des familles d'immigrants au Canada*[58], les familles d'immigrants venues au Canada avant 1976, même celles qui avaient moins de biens que les familles déjà établies au pays, sont maintenant plus riches que les Canadiens nés au Canada. Leur richesse médiane dépasse de 87 000 $ celle des familles comparables d'origine canadienne. En outre, les immigrants les plus riches sont

---

(56) Mark Frenette et René Morissette, Statistique Canada, Direction des études analytiques, documents de recherche, octobre 2003, accessible à http://www.statcan.ca:8096/bsolc/francais/bsolc?catno=11F0019M2003215.

(57) On a observé des différences significatives au sein du groupe. Les revenus réels des hommes sans diplôme universitaire ont diminué de 14 p. 100; ceux des jeunes immigrants diplômés (mais non des plus âgés) ont augmenté de 3 p. 100.

(58) Xuelin Zhan, Statistique Canada, document de recherche, Direction des études analytiques, documents de recherche, novembre 2003. Le texte est accessible à http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2003197.pdf.

mieux nantis que leurs homologues canadiens. Par contre, les familles d'immigrants arrivées au Canada entre 1986 et 1999 avaient une richesse médiane inférieure à celle des familles comparables d'origine canadienne, à savoir 46 000 $ de moins[59].

En même temps, les taux de faibles revenus chez les immigrants ont augmenté régulièrement depuis 1980 (mais ils ont fléchi quelque peu à la fin des années 90)[60]. Alors que le taux de faibles revenus de la population née au Canada a diminué (passant de 17,2 p. 100 en 1980 à 14,3 p. 100 en 2000), celui des immigrants récents (moins de cinq ans) s'est accru, passant de 24,6 à 35,8 p. 100, après avoir atteint une pointe de 47 p. 100 en 1995. Même lorsqu'on considère tous les immigrants comme un seul groupe, on constate que le taux a augmenté, passant de 17 à 20 p. 100. L'augmentation du taux de faibles revenus a touché tous les immigrants, peu importe leur âge, la catégorie de famille dont ils font partie, leur langue ou leur niveau de scolarité; les immigrants venus d'Afrique et d'Asie ont toutefois vu leur taux s'accroître davantage que celui des autres.

Il reste à voir quelles seront les conséquences de ces données pour les décideurs et quelles tendances elles révèlent.

3. Consultants en immigration

En octobre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé la création d'un comité consultatif indépendant chargé de déterminer des problèmes propres au secteur de la consultation en immigration et de formuler des recommandations pour les résoudre. Ce comité a présenté son rapport en mai 2003; il a recommandé que les consultants en immigration soient réglementés et que les ambassades, consulats et hauts-commissariats canadiens fassent seulement affaire avec des membres en règle d'un barreau canadien ou d'un nouvel organe de réglementation pour les consultants en immigration. En décembre 2003, un règlement établissant la Société canadienne des consultants en immigration (SCCI) a fait l'objet d'une publication préalable. Ainsi, à partir d'avril 2004, les personnes qui veulent embaucher un représentant pour une demande d'immigration devront engager un membre d'un barreau provincial ou territorial, ou encore quelqu'un qui a été accrédité en tant que consultant par la

---

(59) Des tendances semblables ont été observées pour les unités non familiales.

(60) Garnett Picot et Feng Hou, Statistique Canada, document de recherche, Direction des études analytiques, documents de recherche, juin 2003. Le texte est accessible à http://www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2003198.pdf.

SCCI[61]. Les demandes soumises par tout autre consultant en immigration seront donc refusées par CIC. De même, les clients qui comparaissent devant la CISR sans un représentant accrédité seront considérés comme étant non représentés.

AIDES FAMILIAUX RÉSIDANTS

Le Programme concernant les aides familiaux résidants existe dans sa forme actuelle depuis 1994. La raison d'être de ce programme est de répondre aux besoins en aides familiaux que le marché du travail canadien ne peut satisfaire seul. Les besoins ne concernent pas seulement les enfants, mais aussi les personnes âgées et handicapées. Les aides habitent chez l'employeur. Les aides (très majoritairement des femmes) viennent au Canada avec des permis de travail temporaires; l'intérêt, pour eux, est que, après avoir réussi à travailler comme aide pendant deux ans au cours des trois années suivant leur arrivée, ils peuvent demander la résidence permanente[62].

Pour être reconnus comme aides familiaux, les demandeurs doivent avoir fait l'équivalent des études secondaires au Canada[63] et avoir suivi une formation en salle de cours de six mois ou avoir occupé pendant 12 mois un poste d'aide familial. Ils doivent aussi avoir une connaissance suffisante d'une des langues officielles. Le nouveau règlement exige également un contrat écrit entre employeurs et aides familiaux. Le gouvernement tente ainsi de réagir aux nombreuses informations sur des cas d'exploitation par des employeurs; il demeure néanmoins que les aides familiaux qui habitent chez l'employeur constituent un groupe vulnérable.

CONTRÔLE JUDICIAIRE[64]

Toute personne qui souhaite contester une décision ou une ordonnance prises en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, que ce soit au Canada ou à

---

(61) Les demandeurs qui avaient engagé un consultant non enregistré et dont la demande était en traitement au 13 avril 2004 peuvent utiliser les services de ce représentant jusqu'en avril 2008.

(62) Les aides familiaux doivent détenir un permis de travail qui précise l'employeur; ils peuvent changer d'employeur, mais ils doivent alors demander un nouveau permis qui tient compte du changement.

(63) Il est reconnu que, après avoir obtenu la résidence permanente, la plupart des aides passeront sur le marché du travail général. Les études secondaires sont donc un minimum.

(64) On trouvera à l'annexe 6 un aperçu de la jurisprudence concernant l'immigration et les réfugiés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'étranger, peut s'adresser à la Cour fédérale. Il faut obtenir une autorisation ou une permission pour que la présentation de la demande soit acceptée. Toutes les demandes de permission de demander un contrôle judiciaire sont tranchées par un juge, normalement sans comparution des parties. On ne peut en appeler d'une décision rendue sur une demande d'autorisation.

Les motifs de contrôle judiciaire sont énumérés dans la *Loi sur les Cours fédérales*. Il faut que l'organisme ou la personne en question :

- ait agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- n'ait pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- ait rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- ait rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- ait agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- ait agi de toute autre façon contraire à la loi.

Les demandeurs qui obtiennent l'autorisation ne peuvent interjeter appel de la décision sur le contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale d'appel que si le juge de la Section de première instance certifie au moment de rendre son jugement qu'une question grave d'importance générale est en cause et qu'il précise cette question.

RENVOIS

Ceux qui enfreignent la Loi peuvent faire l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada. Tout comme dans l'ancienne Loi, il y a trois types d'ordonnances de renvoi :

Mesures d'interdiction de séjour. Elles exigent le départ du Canada dans les 30 jours et la confirmation du départ avec un agent de l'immigration. Les personnes qui s'y conforment peuvent revenir au Canada à tout moment. Sinon, la mesure d'interdiction de séjour devient automatiquement une ordonnance d'expulsion.

Mesures d'exclusion. Les personnes qui sont sous le coup d'une mesure d'exclusion ne peuvent légalement revenir au Canada pendant un an à moins

d'obtenir une permission écrite d'un agent d'immigration. S'il y a fausse déclaration, la période passe à deux ans.

Ordonnances d'expulsion. Ces mesures s'appliquent dans les cas les plus graves; les personnes visées par une ordonnance d'expulsion ne peuvent légalement revenir au Canada à moins d'obtenir la permission écrite d'un agent d'immigration.

Les personnes qui n'ont aucun statut au Canada et qui demandent une protection à titre de réfugiés font l'objet d'une mesure de renvoi qui ne prendra effet qu'au moment où la décision sera rendue sur leur demande. Certaines mesures de renvoi peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration, mais d'autres pas, notamment celles qui découlent de l'interdiction de séjour pour des motifs de sécurité, de violation de droits humains ou internationaux ou de grande criminalité ou de criminalité organisée. La grande criminalité se définit comme un crime passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de dix ans et pour lequel la personne a été condamnée à une peine d'au moins deux ans[(65)].

Il est certain que la question des renvois a retenu beaucoup d'attention. Dans certains cas, des mesures de renvoi ne sont pas exécutées; dans d'autres, il y a ce qu'on perçoit souvent comme des retards excessifs; dans d'autres encore, les personnes sont renvoyées mais réussissent ensuite à revenir au Canada. Dans certaines situations, les motifs des retards ou des non-renvois sont clairs et habituellement compréhensibles :

- une personne peut demander le statut de réfugié; si la demande est acceptée, la mesure de renvoi est annulée;
- d'autres procédures judiciaires peuvent exiger la présence de la personne en cause;
- la personne peut être en prison;
- il est possible que tous les recours n'aient pas été épuisés;
- il peut y avoir un moratoire temporaire sur les renvois vers un pays parce qu'il y règne des conditions dangereuses.

Dans d'autres situations, les retards ou les cas de non-renvoi peuvent être plus difficiles à expliquer. Des personnes peuvent échapper à l'arrestation, même si elles figurent

---

(65) Le refus des droits d'appel pour grande criminalité est une nouvelle caractéristique de la loi. Auparavant, pour priver une personne de ces droits pour motif de grande criminalité, il fallait obtenir du ministre l'avis qu'elle constituait un danger.

dans des banques de données nationales. Il peut être difficile d'obtenir les documents de voyage du pays vers lequel la personne sera renvoyée, difficulté qui peut être d'autant plus grande si la personne a réussi à cacher son identité ou même sa citoyenneté. Les appels et les contrôles judiciaires peuvent durer parfois pendant des années.

Outre ces difficultés, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a, dans un rapport de 1998, signalé un autre problème grave qui, selon la vérificatrice générale était encore irrésolu en 2003[66]. Il a alors constaté que Citoyenneté et Immigration Canada manquait gravement de données sur l'application de la loi. Il est donc impossible de suivre avec précision les gens qui sont frappés ou peuvent être frappés par des mesures de renvoi. Tout en prenant note du fait que la modernisation des systèmes informatiques avait débuté, le Comité a recommandé (entre autres recommandations très nombreuses) que le ministère accorde la plus haute priorité à la préparation d'outils de la technologie moderne de l'information pour soutenir sa fonction d'application de la loi.

Dans son rapport de 2003, la vérificatrice générale a constaté avec inquiétude que l'écart entre le nombre de mesures de renvoi prises et celui des renvois confirmés s'était accru de quelque 36 000 au cours des six dernières années. Cependant, elle a souligné que la non-confirmation d'une mesure de renvoi ne signifie pas nécessairement que la personne visée demeure au pays[67]. Elle a également noté qu'un nombre croissant d'enquêtes n'avaient même pas été assignées encore, et ce, en dépit du fait que le nombre de renvois devrait augmenter dans un avenir prévisible en raison de l'accroissement important du nombre de revendications du statut de réfugié en 2002.

La vérificatrice a aussi constaté un écart entre le nombre de mesures de renvois non exécutées et le nombre de mandats d'arrestation entrés dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux[68], qui est relié au système informatique de la police. Si on n'entre pas le mandat d'arrestation dans le Système, la police et les agents d'immigration ne sont pas au courant qu'un certain individu devrait être expulsé du pays.

---

(66) *Immigration – Détention et renvoi*, juin 1998; 2003 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada, avril, chapitre 5 – Citoyenneté et Immigration Canada – L'application de la loi et le contrôle.

(67) Les gens peuvent quitter le pays de leur propre gré sans en informer les autorités. Parce que le Canada n'effectue pas de vérifications de sortie, il n'existe pas de mécanisme général pour confirmer le départ de ces personnes.

(68) Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux fait partie du système informatique du Ministère qu'on modernise graduellement.

En décembre 2003, le gouvernement a annoncé que les services de renseignement et les fonctions d'interdiction et de l'application de la loi seraient transférés à la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada, qui fait partie du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'impact de cette réorganisation n'est pas encore connu.

Enfin, des décisions des tribunaux ont eu des conséquences pour la capacité du gouvernement de renvoyer des personnes. Voir plus particulièrement l'affaire *Pushpanathan*, à l'annexe 6.

ATTESTATIONS DE SÉCURITÉ

Les articles 39-40.1 de l'ancienne *Loi sur l'immigration* renfermaient des dispositions relatives au traitement des cas de renvoi comportant des documents confidentiels que le gouvernement voulait tenir complètement ou partiellement confidentiels. Le Solliciteur général et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration pouvaient conjointement signer une attestation ou présenter un rapport déclarant qu'une personne n'était pas admissible, et en énoncer les motifs. Pour les résidents non permanents, le Solliciteur général et le ministre pouvaient signer une attestation, qui était ensuite portée devant la Cour fédérale afin que le juge en chef adjoint ou un juge désigné exerce un contrôle judiciaire. L'attestation pouvait être confirmée ou infirmée. Dans le cas d'un résident permanent, le rapport était renvoyé au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) qui faisait une enquête sur les motifs invoqués, puis en présentait les résultats au gouverneur en conseil. Le Cabinet pouvait ensuite ordonner au ministre de délivrer une attestation (s'il appuyait le rapport) et la personne pouvait être expulsée du pays. Dans les deux cas, des exigences de confidentialité s'appliquaient. La personne faisant l'objet d'une procédure pouvait être exclue de celle-ci, et elle ne recevait qu'un résumé de la preuve.

La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur en juin 2002, a éliminé les différences de procédure entre résidents permanents et résidents non permanents, toutes les attestations étant maintenant soumises à la Cour fédérale. Ainsi, le CSARS n'est plus automatiquement saisi de ces affaires. La plupart des dispositions régissant la procédure à suivre sont identiques à celles de l'ancienne Loi; cependant, une nouvelle disposition ordonne au juge de procéder, dans la mesure où les considérations d'équité et de justice naturelle le permettent, sans formalité spéciale et selon la

procédure expéditive. Il convient de souligner également que le 12 décembre 2003, un décret a transféré le pouvoir de signature du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et du Solliciteur général à la nouvelle ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Toutefois, en octobre 2004, l'obligation de faire signer cette attestation par deux ministres a été rétablie : le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur la constitutionalité de la procédure relative à l'attestation de sécurité dans le contexte de l'immigration (la demande de pourvoi à la Cour suprême a été refusée) lorsqu'elle a entendu l'affaire *Ahani* c. *Canada*[(69)]. L'appelant sollicitait un jugement déclaratoire portant que cette procédure violait l'article 7 de la *Charte* qui dispose que :

> 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

La Cour a statué que la procédure constituait un équilibre raisonnable entre les intérêts de la personne et ceux de l'État. Un membre indépendant du corps judiciaire peut examiner l'attestation et la preuve à l'appui, et la personne concernée reçoit un résumé de la preuve et a la possibilité d'être entendue.

La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur une procédure semblable dans l'affaire *Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* c. *Chiarelli* [1992] 1 R.C.S. 711. Par suite de la présentation au CSARS d'un rapport par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général, M. Chiarelli était menacé d'expulsion pour son rôle dans des activités criminelles organisées. Le règlement du Comité prévoyait que certains éléments de preuve, comme les techniques d'enquête et les sources de la police, ne seraient pas divulgués à M. Chiarelli. Ce dernier a reçu un résumé de la preuve présentée contre lui et a eu la possibilité d'y répondre. Le juge Sopinka, exprimant la décision unanime de la Cour, a soutenu que la portée des principes de justice fondamentale à l'article 7 varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu. Les règles de procédure ne constituent donc pas des normes figées; il faut s'assurer qu'elles établissent un juste milieu entre les intérêts de l'État et ceux du particulier. Selon la Cour, la procédure en l'espèce était solide du point de vue constitutionnel puisque

---

(69) [1996] A.C.F. no 937 (C.A.F.), précisant les motifs détaillés du jugement rendu par le juge McGillis de la Section de la première instance dans l'affaire *Ahani*, [1995] 3 C.F. 669, qui sont accessibles à : http://reports.fja.gc.ca/cf/1995/pub/v3/1995cfa0153.html.

M. Chiarelli avait été mis au courant de l'essentiel des accusations portées contre lui et il avait pu y répondre devant le CSARS.

Il faut aussi souligner qu'en ce qui concerne les questions d'immigration, les personnes qui font l'objet d'une mesure de renvoi du Canada à la suite de la procédure liée à l'attestation de sécurité peuvent demander un examen des risques avant renvoi (ERAR) aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*(70). Lorsqu'il existe des preuves qu'une personne court un risque sérieux de torture si elle est expulsée, le ministre doit, en vertu de la décision *Suresh* de la Cour suprême, accorder un sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi dans presque toutes les circonstances(71).

Les dispositions relatives à l'attestation de sécurité font encore l'objet de poursuites. La Cour suprême du Canada a récemment refusé à Ernst Zundel, qui nie l'existence de l'Holocauste, d'interjeter appel dans le cadre de sa contestation de la procédure. D'autres poursuites impliquant des personnes détenues qui contestent la constitutionnalité de la procédure liée à l'attestation de sécurité suivent leur cours

RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au gouvernement fédéral et aux provinces le pouvoir concurrent de faire des lois concernant l'immigration. Le pouvoir des provinces est limité dans la mesure où toute loi provinciale doit ne pas être « incompatible avec une des lois du Parlement du Canada ».

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte plusieurs dispositions qui concernent directement ou indirectement les provinces. L'un des objectifs de la Loi est de « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration ». La Loi exige que le ministre consulte les provinces au sujet des niveaux

---

(70) Les articles 97 et 112-114 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* permettent à une personne visée par une mesure de renvoi de demander la protection du ministre s'il y a des motifs de croire qu'elle sera exposée au risque d'être soumise à la torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités. L'application de ces dispositions a été transférée à l'Agence des services frontaliers du Canada.

(71) *Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 C.S.C. 1 : pour un résumé de cette affaire, voir l'annexe 6 du présent document intitulée, *Jurisprudence en matière d'immigration et de protection des réfugiés*.

annuels d'immigration, la répartition des immigrants dans tout le Canada et des mesures propres à faciliter leur intégration. Le ministre peut consulter les provinces au sujet des politiques sur l'immigration et la protection des réfugiés, de façon à faciliter la coopération et à connaître les effets des politiques fédérales sur les provinces.

La Loi permet au ministre de conclure des accords avec les provinces. Comme nous l'avons vu plus haut, toutes les provinces sauf l'Ontario[72] ont conclu un ou plusieurs accords avec le ministre, notamment sur les candidats proposés par les provinces. L'Accord Canada-Québec, entré en vigueur en avril 1991 (il remplace l'ancien Accord Cullen-Couture), est de loin le plus important.

Aux termes de cet accord, le Québec établit ses propres niveaux d'immigration et les critères financiers imposés aux parrains, et choisit les immigrants indépendants, pour lesquels le Québec a établi son propre système de points. La grille fédérale et la grille provinciale contiennent de nombreux facteurs communs, avec des points pour l'âge, l'éducation, l'emploi, l'expérience, etc.

La grille québécoise contient également un certain nombre de facteurs qui n'étaient pas présents dans la grille fédérale. Les conjoints peuvent faire monter le nombre de points des candidats jusqu'à concurrence de 16 points selon leur connaissance du français, leurs études, leur profession et leur âge. La nouvelle grille fédérale prévoit que les conjoints peuvent contribuer dix points au total d'un candidat. De même, le Québec attribue jusqu'à huit points aux familles comptant des enfants, selon l'âge de ces derniers.

En vertu de l'accord conclu entre le Canada et le Québec, celui-ci a pris le contrôle de tous les programmes d'établissement et d'intégration des immigrants désireux de s'établir dans la province. Le Canada a accepté de transférer des fonds au Québec pour ces programmes : 75 millions de dollars pour la première année (1991-1992), une somme qui a ensuite augmenté et a atteint 90 millions en 1994-1995. Le montant d'argent est fixé à l'aide d'une formule, mais le minimum à recevoir est de 90 millions de dollars. En 2002-2003, le transfert était de 106,7 millions de dollars.

---

(72) À la suite du changement de gouvernement survenu en Ontario au mois d'octobre 2003, on a amorcé des discussions en vue d'un accord.

ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION

Comme une forte proportion des immigrants viennent de pays du tiers monde et ne parlent souvent ni l'anglais ni le français, les services chargés de les aider à s'installer et à s'adapter au Canada constituent une part importante du programme d'immigration. Certains de ces programmes sont offerts directement par Citoyenneté et Immigration Canada, mais la plupart le sont par des organismes du secteur privé financés par le ministère.

Celui-ci a conclu des ententes avec la Colombie-Britannique et le Manitoba, qui se sont chargés de l'administration et de la prestation directes des programmes fédéraux d'établissement. Dans les autres provinces, le gouvernement fédéral continue d'exécuter les programmes par l'entremise d'organismes de service(73).

Voici une brève description des programmes actuels d'établissement (hors Québec). Les chiffres qui suivent proviennent du *Rapport sur les plans et les priorités*(74) de Citoyenneté et Immigration Canada pour 2003-2004. Le gouvernement verse également de l'argent directement aux provinces pour les aider à appliquer leurs propres programmes d'aide aux nouveaux venus.

A. Formation linguistique

L'aptitude à parler l'une des deux langues officielles du Canada est un élément extrêmement important pour l'établissement de l'immigrant au Canada. Le programme général, intitulé Cours de langue pour les immigrants au Canada, est offert à tous les immigrants adultes, qu'ils se destinent ou non au marché du travail. Les cours sont rendus le plus accessibles possible. Les immigrants peuvent les fréquenter à temps plein ou à temps partiel pendant un maximum de trois ans. Les services de garde des enfants sont offerts, et les frais de transport sont couverts. En 2003-2004, des dépenses de 100,4 millions de dollars sont prévues pour le Cours de langue.

---

(73) Comme nous l'avons déjà signalé, le Québec assume l'entière responsabilité de l'établissement et de l'intégration, et il a reçu une contribution fédérale à cette fin.

(74) Le rapport se trouve à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/CI-CI/CI-CIr34_f.asp#s6x1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAI

Le PEAI subventionne les organismes sans but lucratif et les établissements scolaires qui offrent des services directs aux immigrants, surtout aux réfugiés, pour les aider à s'établir au Canada aussi rapidement que possible. Il offre notamment des services d'accueil et d'orientation, des services paraprofessionnels de counseling, d'information, de traduction et d'interprétation, des services d'aiguillage vers d'autres organismes communautaires et de l'aide pour la recherche d'emploi. Le PEAI finance également des activités de perfectionnement professionnel à l'intention des travailleurs qui s'établissent, notamment de la formation et des conférences. Les dépenses de ce programme devraient être d'environ 30 millions de dollars en 2003-2004.

C. Programme d'aide au réétablissement – PAR

Le PAR offre des services immédiats, comme des maisons d'accueil, aux réfugiés pris en charge par le gouvernement et aux personnes accueillies pour des raisons humanitaires, et un soutien financier pendant un maximum d'un an, avec un soutien d'un maximum de deux ans pour les personnes ayant des besoins spéciaux. On calcule les besoins en assistance en soustrayant les frais de base de la personne de son revenu disponible et de ses biens et en utilisant les taux d'aide sociale qui s'appliquent dans la province en cause. En 2003-2004, quelque 47,2 millions de dollars seront consacrés à ce programme.

D. Programme d'accueil

Le programme d'accueil, maintenant ouvert à tous les immigrants, est le successeur du Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés. Il tente d'offrir aux réfugiés parrainés par le gouvernement certains des avantages – aide plus complète et contacts sociaux plus étroits – dont jouissent les réfugiés parrainés par le secteur privé en les faisant prendre en charge par des groupes d'accueil dans diverses villes. Des études montrent que de telles mesures ont des conséquences positives sur le processus d'établissement, particulièrement dans le domaine de l'apprentissage des langues. On consacrera environ 2,8 millions de dollars à ce programme en 2003-2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Programme des prêts aux immigrants

Ce programme consent des prêts aux réfugiés parrainés et à d'autres personnes protégées qui viennent au Canada. Les dispositions limitent à 110 millions de dollars la caisse d'emprunt. Le prêt peut couvrir par exemple le coût des examens médicaux qui font partie du processus de sélection et le coût du transport vers le Canada. Des intérêts sont exigibles sur les prêts, et le règlement prévoit un programme de remboursement qui varie selon le montant du prêt.

En plus, CIC investit dans un programme – Orientation canadienne à l'étranger – qui s'adresse aux candidats retenus pour devenir résidents permanents. Administré par un fournisseur de services international, le programme cible ceux qui en ont le plus besoin et accorde la priorité aux réfugiés parrainés par le gouvernement.

Le ministère subventionne également le Centre canadien pour victimes de torture et l'Organisation internationale pour les migrations. De plus, il est en train d'examiner la possibilité d'améliorer la diffusion sur Internet des renseignements sur l'établissement et l'intégration.

F. Enjeux

L'établissement et l'intégration des nouveaux immigrants soulèvent un grand nombre de questions importantes. En voici, brièvement, quelques-unes.

1. Répartition géographique

Depuis longtemps, les immigrants tendent, de façon disproportionnée, à s'installer dans les plus grands centres au Canada. Le droit de s'établir n'importe où au Canada est garanti aux résidents permanents par l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les statistiques décrivent bien la situation : près de 60 p. 100 des immigrants s'installent en Ontario, et près de 50 p. 100 à Toronto. Près de 30 p. 100 vont à Montréal et à Vancouver. De plus, la migration secondaire, c'est-à-dire le mouvement des immigrants à l'intérieur du pays, tend à favoriser la Colombie-Britannique et l'Ontario.

Au fil des ans, différentes idées ont été avancées pour inciter les immigrants à s'établir ailleurs, de façon à répartir plus également les avantages de l'immigration, mais il y a eu peu de progrès à cet égard. Comme il a été signalé, on espère que les programmes de candidats

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des diverses provinces aideront celles-ci, lorsqu'elles souhaitent recourir à l'immigration pour aider à répondre à leurs besoins d'ordre économique et démographique. Par exemple, l'immigration destinée au Manitoba a récemment augmenté de 11 p. 100; cette province est dotée d'un bon Programme des candidats de la province.

Ces déséquilibres géographiques ont des répercussions économiques et démographiques très importantes sur les villes, les provinces et le Canada dans son ensemble. Il est évident que les tendances actuelles dans l'établissement des immigrants ont pour résultat d'accroître encore davantage la population des grandes villes canadiennes et des provinces où elles se situent, ce qui tend donc à accroître le pouvoir économique et politique de ces dernières. Entre-temps, les petites provinces restent petites, et le déséquilibre actuel entre les grandes et petites provinces s'accentue.

L'importante migration vers les plus grandes villes augmente également le pouvoir économique et politique de celles-ci *à l'intérieur* des provinces. En raison de leur taille, les régions métropolitaines les plus populeuses du Canada exigent que les gouvernements supérieurs concluent de nouvelles ententes avec les villes, dont certaines sont plus populeuses que plusieurs provinces réunies.

L'immigration change aussi les données démographiques d'une région. Les provinces et les villes qui accueillent une proportion élevée d'immigrants seront plus diversifiées au point de vue ethnique et culturel que celles qui ne subissent pas ces influences. Une forte immigration peut cependant provoquer l'encombrement des services liés aux logements à loyers modiques, à l'enseignement des langues secondes dans les écoles et aux programmes de rééducation professionnelle.

D'autre part, dans les régions où l'immigration est faible, l'âge moyen des résidents tend à augmenter à mesure que les enfants de l'après-guerre vieillissent et qu'ils ne sont pas remplacés par des immigrants et des membres de leurs familles. La population de ces régions commence donc à diminuer, ce qui contribue à créer un cercle vicieux.

2. Qui doit assurer les services?

Au milieu des années 1990, Citoyenneté et Immigration Canada a conclu que les provinces étaient les mieux placées pour assurer les services d'établissement. Le ministère espérait conclure avec toutes les provinces des accords à cet effet, accompagnés des fonds appropriés. L'une des conséquences de tels accords aurait été une réduction des chevauchements

entre les programmes fédéraux et provinciaux dans les provinces qui accueillent un grand nombre d'immigrants et appliquent leurs propres programmes d'établissement.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le gouvernement fédéral n'a réussi à conclure des ententes qu'avec la Colombie-Britannique et le Manitoba. Ailleurs, il continue d'appliquer les programmes (sauf au Québec). Ainsi, l'Ontario, qui accueille près de 60 p. 100 de tous les immigrants au Canada n'a conclu aucun accord relatif à l'immigration avec le gouvernement fédéral, il y a toutefois des signes que cette situation pourrait changer bientôt.

3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger

Le meilleur système de sélection au monde sera en fin de compte peu utile au Canada, si un nombre important des immigrants qui viennent s'établir au pays ne peuvent tirer parti de leurs études et de leur expérience parce que leurs titres, leur formation ou leur expérience ne sont pas reconnus, parce que des processus d'évaluation adéquats ne sont pas en place ou parce qu'on n'a pas élaboré des programmes acceptables de recyclage.

Il a été souligné, souvent par des immigrants indépendants eux-mêmes, que l'encouragement implicite résultant du fait qu'ils avaient été sélectionnés pour leurs compétences, leur niveau de scolarité et leur expérience (parmi d'autres facteurs) par des agents à l'étranger disparaît en raison des difficultés que bon nombre d'entre eux connaissent sur le marché du travail à leur arrivée au Canada.

Personne ne prétend que le problème soit nouveau, ni facile à résoudre[75]. Il a fait l'objet d'un certain nombre d'études, et les faits anecdotiques sur les difficultés faites à certaines personnes ne manquent pas. Autrefois, les immigrants étaient prêts à faire des sacrifices dans l'espoir que leurs enfants et leurs petits-enfants connaissent la prospérité, mais il ne faudrait pas s'attendre à ce que les immigrants indépendants d'aujourd'hui, très instruits et hautement qualifiés, fassent la même chose. La valeur économique estimative perdue à cause de la sous-évaluation des compétences des immigrants pourrait s'élever jusqu'à 15 milliards de dollars par année[76].

Le gouvernement fédéral a dernièrement reconnu ces problèmes en prenant des engagements dans le cadre de deux initiatives importantes : sa stratégie de l'innovation, lancée

---

(75) La réglementation des professions et métiers relève en grande partie des provinces et met en cause plus de 400 organismes.

(76) Jeffery Reitz, « Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research », *Journal of International Migration and Integration*, mars 2002.

en février 2002, et le discours du Trône de septembre 2002. En outre, en décembre 2003, le nouveau secrétaire parlementaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration s'est vu confier la responsabilité de s'occuper du dossier des titres de compétences obtenus à l'étranger. Étant donné le grand nombre d'organisations concernées, il est probable que le gouvernement fédéral devra pour ainsi dire se limiter à un rôle de partenaire et de coordonnateur, et se contenter de diffuser l'information dès qu'elle est disponible.

VISAS DE RÉSIDENT TEMPORAIRE[77]

Les résidents temporaires sont des personnes (autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents et certaines autres catégories de personnes) qui souhaitent séjourner au Canada pendant une période limitée. Cette catégorie comprend les touristes, les étudiants et certains travailleurs. Tout résident temporaire doit avoir un visa sauf s'il appartient à l'une des catégories exemptées par règlement. Les citoyens d'environ 150 pays doivent détenir un visa pour visiter le Canada et même simplement pour y transiter. Les compagnies aériennes sont passibles d'amendes importantes si elles transportent des personnes qui ne sont pas munies des documents requis.

Les visas sont délivrés sur demande dans les postes à l'étranger. Le visa lui-même n'est qu'une sélection administrative faite par l'agent et ne garantit pas l'admission au pays, la décision à cet égard étant prise par l'agent au point d'entrée. Les visiteurs qui souhaitent rester plus longtemps que prévu peuvent faire une demande de prolongation au Canada.

Avant de délivrer un visa, l'agent à l'étranger doit voir si le demandeur est de bonne foi et être assuré qu'il quittera véritablement le pays à la date prévue. Il doit également lui faire subir un examen sécuritaire et lui poser des questions sur son casier judiciaire et sa santé. Certains visiteurs doivent subir un examen médical avant de pouvoir obtenir un visa : les visiteurs séjournant plus de six mois, ceux qui proviennent de certaines régions du monde où des maladies transmissibles sont plus fréquentes qu'au Canada, les travailleurs dont le métier est tel qu'il peut avoir des incidences sur la santé publique, etc.

Il est incontestable que le système de visas de résident temporaire constitue un des principaux moyens de défense du pays contre les migrations illégales. Ce système coûte cher, et le visa n'est exigé que lorsque l'arrivée au Canada de ressortissants d'un pays donné commence à

---

(77) Anciennement nommés des visas de visiteur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

créer des problèmes de contrôle de l'immigration. Après les attentats du 11 septembre, il y a eu des pressions pour que les exigences canadiennes en matière de visas soient coordonnées avec celles des États-Unis.

Les agents à l'étranger travaillent généralement en se reportant à des profils décrivant le genre de personne peu susceptible, à leur avis, d'être un visiteur de bonne foi. Par exemple, un jeune homme célibataire et sans emploi originaire d'un pays en développement pourrait se voir refuser un visa de visiteur. En revanche, une femme de 50 ans à la tête d'une entreprise réputée et ayant des biens personnels dans son pays natal n'éprouvera vraisemblablement que peu de difficultés.

Les profils de ce genre sont sans aucun doute un outil essentiel pour les agents qui doivent rapidement examiner un grand nombre de demandes (et, dans de nombreux postes, y répondre le jour même), mais il est indéniable qu'ils sont plutôt sommaires. De « profil » à « stéréotype » il n'y a pas toujours loin, et il peut résulter de ce rapprochement le rejet de certaines demandes de bonne foi. C'est pourquoi certains ont critiqué l'usage des profils, l'accusant d'être arbitraire; il peut en fait se révéler difficile d'établir les raisons du rejet d'une demande particulière. La question des profils est devenue particulièrement délicate depuis le 11 septembre 2001, car l'utilisation de ceux-ci a été perçue comme du « profilage racial ».

L'utilisation des visas de résident temporaire a été controversée à cause de ses liens avec le système des réfugiés. Cependant, le système de visas ne fait pas de distinction entre les réfugiés authentiques qui fuient l'oppression et les immigrants qui revendiquent le statut de réfugié pour être admis plus facilement au Canada. Les groupes de défense des réfugiés, entre autres, ont critiqué l'application du système des visas aux citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés. De leur côté, les autorités maintiennent qu'il est tout à fait légitime pour le gouvernement d'imposer des visas chaque fois que des problèmes de contrôle surgissent et de soumettre les citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés aux procédures normales de sélection des réfugiés à l'étranger et, au besoin, à des programmes spéciaux[78].

---

(78) Certains pays ont des systèmes de visas pratiquement universels, notamment l'Australie et les États-Unis, bien que l'Australie en exempte la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, le Canada. Un programme américain permet aux ressortissants de 27 pays, à certaines conditions, d'entrer aux États-Unis sans visa. Le Canada a résisté à l'idée d'imposer un système presque universel de visas à cause des coûts et parce qu'il n'en a pas vraiment besoin.

ANNEXES

1. DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2003
2. PLAN D'IMMIGRATION, 2004
3. RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2002
4. DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ PRÉSENTÉES AU CANADA, 1980-2002
5. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS
6. JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

ANNEXE 1

DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2003

1962	74 856
1963	93 151
1964	112 606
1965	146 758
1966	194 743
1967	222 876
1968	183 974
1969	164 531
1970	147 713
1971	121 900
1972	122 006
1973	184 200
1974	218 465
1975	187 881
1976	149 429
1977	114 914
1978	86 313
1979	112 093
1980	143 135
1981	128 639
1982	121 176
1983	89 188
1984	88 271
1985	84 334
1986	99 325
1987	151 999
1988	161 494
1989	191 493
1990	216 396
1991	232 744
1992	254 817
1993	256 741
1994	224 364
1995	212 859
1996	226 039
1997	216 014
1998	174 159
1999	189 922
2000	227 346
2001	250 484
2002	229 091
2003 (niveau annoncé)	220 000-245 000

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2002, Aperçu de l'immigration*, p. 3.
Citoyenneté et Immigration Canada, Maintenir l'engagement du Canada en matière d'immigration, 2002, annexe C.

ANNEXE 2

PLAN D'IMMIGRATION DE 2004

CATÉGORIE	
COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	
▪ Travailleurs qualifiés et personnes à charge	119 500-135 500
▪ Gens d'affaires	6 000-6 000
▪ Candidats des provinces/territoires	3 500-3 500
▪ Aides familiaux résidants	3 000-3 000
TOTAL – COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	**132 000-148 000**
FAMILLE	
▪ Conjoints, partenaires et enfants	42 000-42 000
▪ Parents et grands-parents	10 500-13 500
TOTAL – FAMILLE	**52 500-55 500**
TOTAL (IMMIGRANTS)	**184 500-203 500**
PERSONNES PROTÉGÉES	
▪ Parrainées par le gouvernement	7 500-7 500
▪ Parrainées par le secteur privé	3 400-4 000
▪ Personnes protégées reconnues comme telles au Canada	14 500-16 500
▪ Personnes à charge à l'étranger de personnes protégées reconnues comme telles au Canada	4 000-4 800
TOTAL – PERSONNES PROTÉGÉES	**29 400-32 800**
PERSONNES VISÉES PAR DES MOTIFS D'ORDRE HUMANITAIRE ET L'INTÉRÊT PUBLIC, ET TITULAIRES DE PERMIS	6 100-8 700
TOTAL – IMMIGRANTS ET PERSONNES PROTÉGÉES	**220 000-245 000**

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2003*, http://www.cic.gc.ca/francais/pub/immigration2002.html.

ANNEXE 3

RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2002
(demandeurs principaux et personnes à charge)

Année	Parrainés par le gouvernement		Parrainés par le secteur privé		Total (arrivées)
	Niveau	Réel	Niveau	Réel	
1990	13 000	12 739	24 000	19 154	31 893
1991	13 000	7 678	23 000	17 368	25 046
1992	13 000	6 259	17 000	8 960	15 219
1993	10 000	6 904	9 000	4 719	11 623
1994	7 300	7 300	6 000	2 700	10 000
1995	7 300	8 194	2 700-3 700	3 249	11 443
1996	7 300	7 871	2 700-4 000	3 066	10 937
1997	7 300	7 662	2 800-4 000	2 593	10 255
1998	7 300	7 382	2 800-4 000	2 140	9 522
1999	7 300	7 444	2 800-4 000	2 330	9 774
2000	7 300	10 666	2 800-4 000	2 924	13 578
2001	7 300	8 697	2 800-4 000	3 575	12 272
2002	7 500	7 504	2 900-4 200	3 055	10 559

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres*, années diverses.

ANNEXE 4

DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA, 1980-2002

Année	Nombre de demandes	Décisions de la CISR après une audience	Demandes retirées, abandonnées ou autres	Décisions favorables de la CISR (en p. 100 des demandes non retirées ou abandonnées)
1980	1 600	–	–	–
1981	3 450	–	–	–
1982	3 300	–	–	–
1983	6 100	–	–	–
1984	7 100	–	–	–
1985	8 400	–	–	–
1986	18 282	–	–	–
1987	24 466	–	–	–
1988	34 353	–	–	–
1989*	12 092	5 599	133	4 840 (86 p. 100)
1990	21 046	13 177	394	10 429 (79 p. 100)
1991	29 008	27 520	1 394	19 913 (72 p. 100)
1992	31 345	27 600	1 866	17 610 (64 p. 100)
1993	35 702	25 868	4 920	14 203 (55 p. 100)
1994	22 375	21 928	3 694	15 298 (70 p. 100)
1995	26 407	13 755	3 388	9 704 (71 p. 100)
1996	26 009	16 715	5 276	9 619 (58 p. 100)
1997	22 720	19 086	5 751	10 038 (53 p. 100)
1998	23 904	23 183	6 212	12 929 (56 p. 100)
1999	29 450	22 373	5 609	12 984 (58 p. 100)
2000	34 283	24 208	4 709	14 002 (58 p. 100)
2001	43 891	22 964	5 468	13 387 (58 p. 100)
2002	39 495	26 349	6 341	15 228 (58 p. 100)

Sources : Statistiques compilées à partir de données fournies aux auteurs par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *Déterminations du statut de réfugié par la SRR, année civile*.

* Nombre de demandes envoyées à la CISR à partir de 1989.

REMARQUE : Il y a deux modes de calcul du taux de reconnaissance des réfugiés au sens de la Convention, et ils produisent des résultats bien différents. Dans le tableau ci-dessus, le nombre de demandes retirées, abandonnées ou autres est soustrait du calcul du taux de reconnaissance. On pense que ce mode de calcul donne un tableau plus exact du taux de reconnaissance des demandes sérieuses, c'est-à-dire de celles qui ont donné lieu à une audience. De nombreuses demandes sont présentées dont les auteurs disparaissent par la suite. Il peut être trompeur de considérer que ces demandes ont fait l'objet d'une décision défavorable.

Par contre, la Section du statut de réfugié comprend les demandes retirées, abandonnées ou autres dans le calcul du taux de reconnaissance. Selon cette méthode, les taux de reconnaissance de la Commission sont les suivants :

1989 – 84 p. 100
1990 – 77 p. 100
1991 – 69 p. 100
1992 – 60 p. 100
1993 – 46 p. 100
1994 – 60 p. 100
1995 – 57 p. 100
1996 – 44 p. 100
1997 – 40 p. 100
1998 – 44 p. 100
1999 – 46 p. 100
2000 – 48 p. 100
2001 – 47 p. 100
2002 – 47 p. 100

ANNEXE 5

FEDERAL SKILLED WORKER SELECTION GRID
GRILLE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS (FÉDÉRAL)

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
University Degrees/ Diplômes universitaires	
Ph.D., or Masters *AND* at least 17 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Doctorat, ou maîtrise *ET* au moins 17 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**25**
Two or more university degrees at the Bachelor's level *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Deux diplômes universitaires ou plus au niveau du baccalauréat *ET* au moins 15 années d'études complètes à temps plein ou l'équivalent temps plein	**22**
A two year university degree *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après deux années d'études *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**20**
A one year university degree *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après une année d'études *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**15**
Trade or non-university certificate or diploma/ Certificat ou diplôme de compétence non-universitaire	
A three year diploma, trade certificate or apprenticeship[(1)] *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage[(1)] reçu après trois années *ET* au moins 15 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**22**
A two year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après deux année *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**20**
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**15**
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 12 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 12 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**12**

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
High School Diploma/ Diplôme d'études secondaires	
Secondary School educational credential/ Diplôme d'études secondaires	5

OFFICIAL LANGUAGES/LANGUES OFFICIELLES		Maximum 24
1st Official language/ 1er langue officielle	High proficiency (per ability[2])/ Bonne connaissance (par aptitude[2])	4
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	16
2nd Official language/ 2e langue officielle	High proficiency (per ability)/ Bonne connaissance (par aptitude)	2
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	8

EXPERIENCE/EXPÉRIENCE	Maximum 21
1 year/Une année	15
2 years/Deux années	17
3 years/Trois années	19
4 years/Quatre années	21

AGE/ÂGE	Maximum 10
21-49 years at time of application/ 21-49 ans au moment de la présentation de la demande	10
Less 2 points for each year over 49 or under 21/ 2 points de moins pour chaque année au-dessus de 49 ou en-dessous de 21	

ARRANGED EMPLOYMENT IN CANADA/ EMPLOI RÉSERVÉ AU CANADA	Maximum 10
HRDC confirmed permanent offer of employment Offre d'emploi à durée indéterminée approuvée par DRHC	10
Applicants from within Canada and holding a temporary work permit that is: Demande présentée au Canada par le titulaire d'un permis de travail temporaire qui :	
HRDC opinion obtained, including sectoral confirmations A fait l'objet d'un avis par DRHC, incluant les approbations sectorielles	10
HRDC opinion exempt under NAFTA, GATS, CCFTA, or significant economic benefit (i.e., intra-company transferee) Fait l'objet d'une dispense d'avis de DRHC en vertu de l'ALENA, de l'AGCS ou de l'ALECC ou pour motif d'effets économiques importants (mutation interne)	10

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Spouse's/common-law partner's education/ Études de l'époux ou du conjoint de fait	3-5
Minimum one year full-time authorized work in Canada[3]/ Au moins une année d'emploi à plein temps au Canada en vertu d'un permis de travail[3]	5
Minimum two year full-time authorized post-secondary study in Canada[3]/ Au moins deux années d'études post secondaires à plein temps au Canada en vertu d'un permis d'études[3]	5

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Have received points under the Arranged Employment in Canada factor/ Points attribués pour un emploi réservé au Canada	5
Family relationship in Canada[3]/ Parenté au Canada[3]	5

TOTAL NOTE DE PASSAGE	Maximum 100 67*

(1) "Diploma, trade certificate or apprenticeship" refers to a post-secondary educational credential other than a university educational credential.
(1) « Diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage » réfère à un diplôme d'études post secondaires autre qu'un diplôme universitaire.
(2) Applicants are rated on the ability to speak, listen, read or write Canada's two official languages.
(2) Le candidat est évalué sur les aptitudes suivantes : parler, comprendre, lire ou écrire les deux langues officielles du Canada
(3) Applies to either principal applicant or accompanying spouse or common-law partner.
(3) S'applique tant au demandeur principal qu'à son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne.

* Du 28 juin 2002 au 18 septembre 2003, la note de passage était 75.

ANNEXE 6

JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Voici le sommaire de certaines des plus importantes causes dans ce domaine du droit. Le volume des litiges au sujet de l'immigration est très important au Canada. C'est pourquoi ne sont retenues que les décisions les plus importantes.

***Singh et autres* c. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177**

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, donnant suite à l'avis du Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR)[1], a statué qu'un groupe de demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut sans audience, comme le voulait alors la loi. L'enjeu porte sur la question de savoir si les appelants peuvent se prévaloir de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour contester le processus et, dans l'affirmative, si leur droit à la sécurité de leur personne était atteint d'une manière non conforme aux principes de la justice fondamentale. La majorité a rendu la décision suivante :

- L'article 7 de la Charte garantit à « chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Le mot « chacun » employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne.

- Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas « […] être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées […] » La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la « sécurité de sa personne » au sens de l'art. 7.

- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* a été jugée incompatible avec les exigences de justice fondamentale. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. Cependant, la procédure ne donne pas au demandeur la possibilité de se faire entendre, sinon par la transcription de son interrogatoire sous serment par un agent d'immigration, et elle ne lui donne pas non plus la possibilité de commenter l'avis donné au ministre par le Comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition.

- Le gouvernement n'a pas prouvé que ces procédures étaient une limite raisonnable imposée aux droits des demandeurs au sens de l'article 1 de la Charte.

C'est la décision rendue dans l'affaire *Singh* qui a mené à la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

---

(1) Le CCSR a été l'organisme qui a précédé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et qui lisait les transcriptions des entrevues et faisait des recommandations au ministre.

***Canada (Procureur général)* c. *Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689**

M. Ward était un ancien membre d'une organisation terroriste de l'Irlande du Nord qui avait été condamné à mort par cette organisation pour avoir aidé des otages à prendre la fuite. Il a demandé le statut de réfugié au Canada, soutenant que le Royaume-Uni et l'Irlande ne pouvaient le protéger. La Cour suprême a examiné divers points de droit concernant la définition de réfugié au sens de la Convention, dans cette affaire marquante :

- La notion de « persécution » englobe les situations où l'État n'est pas complice de la persécution, mais où il est incapable de protéger le demandeur. Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.

- Pour établir que M. Ward n'appartenait pas à un « groupe social » (l'un des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention), il a été décidé que ce motif de persécution comportait trois catégories : 1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, 2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et 3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

- M. Ward, convaincu qu'il était inacceptable de tuer des innocents pour obtenir des changements politiques, a obéi à sa conscience et libéré les otages. La persécution qu'il craignait découlait donc de son opinion politique, comme il est prévu dans cette loi.

L'affaire a été renvoyée à la Commission pour une nouvelle audience, conformément aux instructions de la Cour. En fin de compte, M. Ward a été refoulé au Royaume-Uni.

***Pushpanathan* c. *Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982**

M. Pushpanathan est entré au Canada et a revendiqué le statut de réfugié, mais sa demande n'a été l'objet d'aucune décision, car il s'est vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif. Il a ensuite été condamné pour conspiration en vue de faire le trafic de stupéfiants, car il faisait partie d'un groupe qui avait en sa possession une quantité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il a été condamné à huit ans de prison. En 1991, pendant qu'il était en libération conditionnelle, M. Pushpanathan a renouvelé sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section F*c*) de l'article premier de la Convention, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes qui « se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

La majorité de la Cour suprême du Canada a conclu que la décision de la Commission était erronée et a autorisé l'appel de M. Pushpanathan. Selon la Cour, la section F*c*) de l'article premier s'applique donc lorsqu'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues des droits

fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des NU. Le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant n'est pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier.

L'affaire a été renvoyée à la CISR pour un nouvel examen, et un nouvel argument a été avancé contre le demandeur. On a soutenu que M. Pushpanathan ne pouvait faire entendre sa demande en vertu de la section Fc) de l'article premier parce que le trafic de stupéfiants devait bénéficier à un groupe terroriste, les Tigres tamouls(2). Bien que le demandeur ait nié avoir eu connaissance que les fonds du groupe de trafiquants étaient envoyés aux Tigres, la Commission a décidé qu'il ne pouvait faire entendre sa demande. La Cour fédérale a maintenu cette décision en octobre 2002, affirmant que le critère, pour déterminer s'il y a « des raisons sérieuses de penser » (termes employés dans la Convention sur les réfugiés) qu'une personne s'est rendue coupable d'actes que la Cour suprême jugeraient suffisantes pour une exclusion aux termes de la section Fc) de l'article premier, exige une norme de preuve peu élevée. L'appartenance officielle ou la participation directe à l'organisation terroriste ne sont pas nécessaires.

***Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1**

L'affaire *Suresh* et la décision complémentaire *Ahani* (voir plus loin) portent sur les mesures d'expulsion prises contre des personnes qui soutiennent qu'elles seront torturées si elles retournent dans leur pays d'origine. Le Canada a ratifié la *Convention contre la torture*, qui interdit expressément aux États signataires de renvoyer des personnes à un endroit où elles seront torturées. Le paragraphe 3(1) de la Convention dispose : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » Les États ne sont pas censés pouvoir dévier de cette interdiction absolue. Le paragraphe 2(2) de la Convention dit ceci : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. » De plus, la Cour suprême du Canada a décidé à l'unanimité, en étudiant la question, que l'interdiction du renvoi d'une personne qui serait exposée à un risque de torture est également la norme internationale impérative qui relève du droit coutumier international.

Toutefois, un article en contradiction directe de l'ancienne *Loi sur l'immigration* autorisait l'expulsion d'une personne vers un pays où sa vie est menacée, si elle est inadmissible pour une raison particulière et a été désignée comme présentant un danger pour la sécurité du Canada. (C'est toujours le cas dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur en juin 2002.) Essentiellement, le droit canadien prévoit que, dans certaines situations, des personnes peuvent être expulsées même si elles risquent d'être torturées.

M. Suresh était, selon les allégations, membre et collecteur de fonds des Tigres tamouls. Bien que la Cour ait accueilli l'appel de Suresh et décidé qu'il avait droit à une autre audience au sujet de son expulsion, la validité de la loi a été maintenue. Les principes de la justice fondamentale, à l'article 7 de la Charte, devaient guider la nouvelle audience, et la Cour a avancé que la ministre « doit généralement refuser d'expulser le réfugié lorsque la preuve révèle l'existence d'un risque sérieux de torture ». La Cour a exposé en ces termes sa conception restrictive des situations où l'expulsion, en pareilles circonstances, peut avoir lieu :

---

(2) Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul sont une organisation qui se livre à des activités terroristes dans sa lutte pour faire reconnaître un État tamoul indépendant à Sri Lanka.

> Nous n'excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par l'art. 7 de la *Charte* soit au regard de l'article premier de celle-ci [...] Dans la mesure où le Canada ne peut expulser une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle sera torturée dans le pays de destination, ce n'est pas parce que l'article 3 de la CCT limite directement les actions du gouvernement canadien, mais plutôt parce que la prise en compte, dans chaque cas, des principes de justice fondamentale garantis à l'art. 7 de la *Charte* fera généralement obstacle à une expulsion impliquant un risque de torture.

***Ahani* c. *Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 2**

Dans la décision complémentaire de l'affaire *Suresh* (voir plus haut), l'appelant était, selon les allégations, un assassin formé par le renseignement iranien. Dans cette cause, la Cour a décidé qu'il n'avait pas été établi que l'appelant faisait face à un risque sérieux de torture s'il retournait en Iran. L'appel a donc été rejeté.

Après le jugement, M. Ahani a entamé de nouvelles procédures, demandant que son expulsion soit retardée jusqu'à ce que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies réexamine sa cause. Il a échoué devant les tribunaux inférieurs, et la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre son appel. Il a été expulsé du Canada.

***Baker* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R. C. S. 817**

M^me^ Baker, mère d'enfants à charge nés au Canada, faisait face à l'expulsion. Elle a présenté une demande écrite afin de rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire. Un agent d'immigration supérieur a rejeté la demande. Les déclarations contenues dans les notes de l'agent d'immigration donnent l'impression qu'il peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que l'appelante était une mère célibataire ayant plusieurs enfants, et était atteinte de troubles psychiatriques. La majorité des juges de la Cour ont exprimé l'avis suivant :

- Un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent de réexamen n'a pas traité l'affaire avec l'impartialité qui s'imposait, suscitant ainsi une crainte raisonnable de préjugés.

- Le libellé de la législation révèle l'intention du Parlement de faire en sorte que la décision soit fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. L'exercice raisonnable du pouvoir conféré par l'article exige que soit prêtée une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants puisque les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs humanitaires centrales dans la société canadienne. Étant donné que les motifs de la décision n'indiquent pas qu'elle a été rendue d'une manière sensible à l'intérêt des enfants de Baker, ni que leur intérêt a été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi.

L'affaire a été renvoyée pour réexamen et M^me^ Baker a fini par obtenir la résidence permanente.

***Ribic* c. *Canada (Ministre l'Emploi et de l'Immigration)*, (20 août 1985), CAI T84-9623**

Les résidents permanents qui faisaient face à l'expulsion aux termes de l'ancienne loi pouvaient demander à la Section d'appel de l'immigration de la CISR une ordonnance de sursis ou d'annulation de la mesure de renvoi « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce »[3] la personne ne doit pas être renvoyée du Canada. Les circonstances à prendre en considération ont été énumérées dans la cause *Ribic* :

- la gravité de l'infraction;
- les possibilités de réadaptation;
- la durée du séjour au Canada et le degré d'implantation de l'appelant au Canada;
- la famille de l'appelant au Canada et les perturbations que l'expulsion occasionnerait à la famille;
- le soutien à la disposition de l'appelant, non seulement dans sa famille, mais aussi dans la communauté;
- la gravité des difficultés occasionnées à l'appelant, s'il retournait dans son pays de nationalité.

***Chieu* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] R.C.S. 84**

En 1991, la sœur de M. Chieu a parrainé celui-ci et sa famille pour qu'ils puissent venir au Canada. Dans sa demande de résidence permanente, il a fait une fausse déclaration sur son état civil, se disant célibataire et sans enfant à charge, afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père. Une fois au Canada, il demandé à parrainer sa femme et son enfant, qui n'avaient pas été déclarés jusque-là. En conséquence, une enquête a eu lieu et il a été ordonné de le déporter pour fausse déclaration. Un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration (SAI) pour des motifs humanitaires a été rejeté. La Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas considérer la possibilité de difficultés à l'étranger (voir plus haut).

La Cour suprême du Canada a statué que les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs à considérer par la SAI. La Commission doit donc examiner toutes les circonstances y compris les difficultés possibles à l'étranger pourvu que la personne visée par les mesures d'expulsion ait établi le pays de destination probable. Comme, en l'espèce, cela n'a pas été fait, l'affaire doit lui être renvoyée pour nouvelle audition.

***Law Society of British Columbia* c. *Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113**

M. Mangat était un consultant en immigration à Vancouver. Il n'était pas membre du barreau de la Colombie-Britannique, mais lui et des employés de sa société agissaient à titre de conseils dans différentes procédures en matière d'immigration. La Law Society of British Columbia a demandé une injonction permanente contre M. Mangat et ses associés pour les empêcher d'exercer le droit de façon contraire au B.C. *Legal Profession Act*. Les consultants ont admis exercer le droit au sens de la loi provinciale, *Legal Profession Act*, mais ils ont soutenu y être autorisés par l'ancienne *Loi sur l'immigration*, qui permettait (tout comme la nouvelle loi) de comparaître pour des clients devant la CISR.

---

(3) À signaler que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comprend une disposition analogue permettant de tenir compte des préoccupations humanitaires lorsqu'un résident permanent fait face à l'expulsion, bien qu'il existe de nouvelles restrictions sur l'accès à la Section d'appel de l'immigration.

La Cour suprême du Canada a établi que, étant donné que la représentation de personnes devant la CISR comporte un aspect fédéral et un aspect provincial, les lois fédérales et les lois provinciales ainsi que leurs textes d'application respectifs coexistent dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit. En cas de conflit, la loi fédérale l'emporte conformément à la règle de la prépondérance, préservant le contrôle du Parlement sur les tribunaux administratifs qu'il crée.

Des non-juristes peuvent donc comparaître devant la CISR (au moment où l'affaire a été entendue par la Cour suprême du Canada, M. Mangat avait terminé ses cours de droit et était devenu membre du barreau).